

La S. N. C. F. et la Politique Française de Coordination du Rail et de la Route

Thèse pour le Doctorat en Droit
présentée et soutenue le 29 Novembre 1940, à 14 heures
par

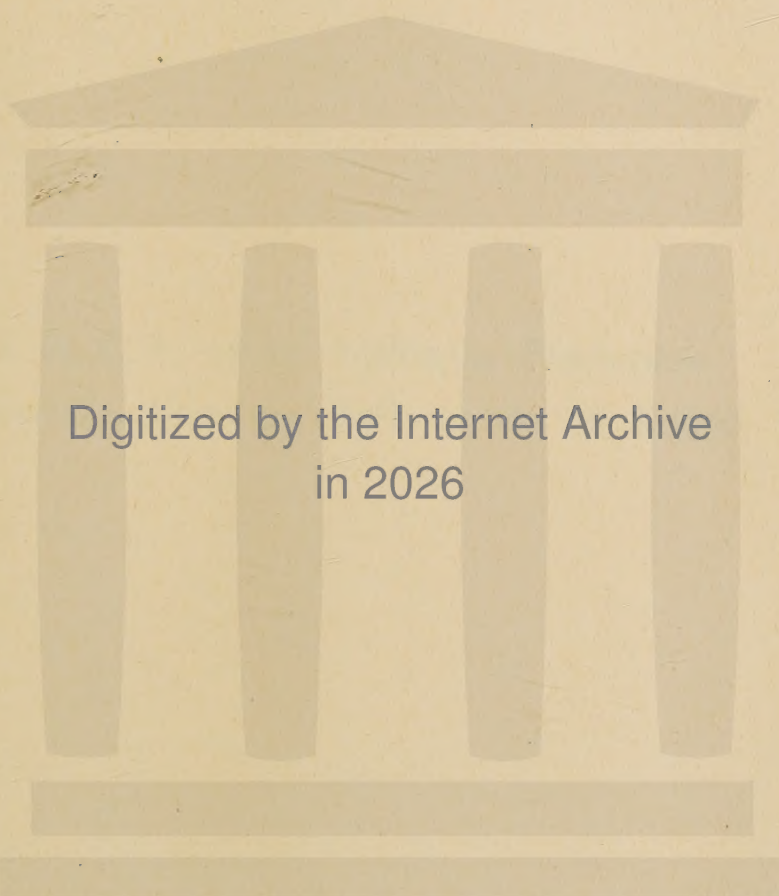
Suzanne LAPIERRE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. J. BARTHÉLEMY, *Professeur*
Suffragants : MM. LAFERRIÈRE, *Professeur*
SIBERT, *Professeur*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**La S. N. C. F. et la Politique Française
de Coordination du Rail et de la Route**

**La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

La S. N. C. F. et la Politique Française de Coordination du Rail et de la Route

Thèse pour le Doctorat en Droit
présentée et soutenue le 29 Novembre 1940, à 14 heures

par

Suzanne LAPIERRE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. J. BARTHÉLEMY, Professeur

Suffragants : MM. LAFERRIÈRE, Professeur
SIBERT, Professeur



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

108, Boulevard Saint-Germain - PARIS VI*

—
1940



INTRODUCTION

POSITION DU PROBLÈME BUT ET PLAN D'ÉTUDE

C'est bien une révolution des moyens de transport qu'a apportée le xix^e siècle avec les découvertes ou inventions dans les domaines de la traction mécanique sur rail et sur route.

Avant cette remarquable période, le progrès technique, les diligences n'allaient pas sensiblement plus vite que les chars romains. Puis, en quelques décades, la vitesse s'accrut dans la proportion de 1 à 10 et les charges unitaires dans celle de 1 à 500. Et les quarante premières années du xx^e siècle ont amplifié encore ces résultats, perfectionnant les transports par fleuves et par canaux et créant l'aviation.

Une telle révolution, dont on peut dire qu'elle s'est déroulée dans la fièvre et même le désordre de la concurrence, devait susciter à la fois bienfaits et méfaits.

Avantages quant à la plus facile distribution de denrées agricoles, matières premières et produits manufacturés; la souhaitable décentralisation de certaines industries, la réduction de prix de revient, l'animation de nombreuses régions rurales, la possibilité, même pour les plus modestes, d'accomplir de

longs trajets, sont autant d'incontestables éléments civilisateurs.

Inconvénients quant à l'accroissement souvent inconsidéré de certains centres de productions industriels; l'exode massif des campagnes, l'orientation vers l'usine de centaines de milliers d'artisans, les triomphes du travail en série, pour les besoins nationaux, sur l'œuvre individuelle au cachet régional ou local, le chômage et le paupérisme issus de ces transformations chaotiques sont autant de ferments de troubles économiques et sociaux. La multiplication et la superposition des moyens de transport ont pesé surtout du côté des inconvénients qu'apportait la révolution mécanique.

Un problème se pose donc : le problème de la réglementation des transports, de leur répartition et des limites à apporter à leur développement, tout en tenant compte de la complexité de la vie sociale et économique. On peut l'envisager de deux manières : soit en faire une étude abstraite et théorique, visant à atteindre une coordination idéale; soit, au contraire, d'un point de vue concret et pratique en vue d'établir un *modus vivendi* acceptable et rémunérateur pour l'intérêt collectif; c'est dans cet esprit que nous entendons conduire notre travail. Nous ne négligerons cependant pas de prendre, le cas échéant, dans les théories originales, ce qui peut être utile à notre étude.

La recherche des lois de la circulation des hommes et des choses utiles à leur subsistance et à leur industrie est bien le problème que cherche à résoudre d'une manière empirique la réglementation instituée en vue de coordonner les différents modes de transport. Tout au contraire, ne ferons qu'indirectement l'objet de notre étude, quels que soient leur intérêt et leur amplitude, les questions politiques et sociales

qu'évoquent le développement récent et considérable des transports.

Telles sont les idées directrices proposées que nous entendons suivre pour résoudre ce problème.

Les pouvoirs publics qui ont la charge de l'intérêt général se sont trouvés, au cours de ces dernières années, en présence d'un grave problème : fallait-il intervenir dans la réalisation des transports? Les gouvernements, quelles que soient leurs opinions théoriques, ont été contraints d'agir par la gravité et l'imminence du péril. L'intervention s'est faite d'abord sous l'empire de la nécessité, sans ordre. Hâtivement, on a paré au plus pressé : suppression de lignes de chemins de fer déficitaires, interdiction de créer des entreprises nouvelles de transport. Puis on a senti qu'il fallait faire plus; l'autorité publique a introduit un plan d'ensemble de l'organisation des transports, cette réforme générale apparaissant comme nécessaire pour donner une solution durable à la crise des transports.

Notre étude comprendra deux parties :

La première, répondant à la question : « La puissance publique doit-elle intervenir dans l'organisation des transports? » envisagera ce problème sous le point de vue général. Elle aura pour objet les questions concernant les rapports et la place des transports dans la vie nationale. Cette première partie comprendra quatre chapitres :

- 1° Rapport des pouvoirs publics et des transports;
- 2° Importance économique de l'industrie des transports;
- 3° Charge des transports;
- 4° Liberté ou réglementation.

Le principe de l'intervention étant justifié et les raisons qui l'ont nécessitée, déterminées par ces premiers développements, nous ferons, dans une seconde partie, l'étude de la réglementation française, telle que des décrets récents, rendus en vertu de lois de pleins pouvoirs, l'ont établie.

A notre point de vue, cette réglementation comprend deux phases :

L'Etat ayant reconnu la nécessité et l'urgence de l'intervention dans l'industrie des transports va se voir obligé de lui imposer une organisation sur laquelle il pourra agir avec efficacité. D'une part, il va procéder à la réorganisation des chemins de fer. Ce sera la création d'une Société nationale groupant l'ensemble des réseaux avec cette conséquence qu'entre l'Etat et les transports ferroviaires ne s'interposeront plus des Compagnies diverses dont l'intérêt ne cadre pas toujours avec l'intérêt général. D'autre part, si l'on considère l'autre partie en présence, l'Etat va également devoir lui imposer une certaine organisation. La solution logique eut été de créer une nouvelle réglementation des transports routiers et des transports par routes. Dans l'état actuel de notre société, on ne pouvait aller jusque-là.

La nécessité d'une certaine organisation s'imposait pourtant. Elle était nécessaire pour appliquer les mesures de coordination entre les divers modes de transport. Avant de coordonner, il a fallu ordonner. Le plan de notre seconde partie sera donc tout naturellement :

Introduction. — Les premiers efforts de coordination (1934).

Chapitre I. — La réforme de 1937 : le nouveau régime des chemins de fer.

Chapitre II. — L'organisation des transports routiers.

Chapitre III. — Les mesures de coordination.

Conclusion. — Les résultats et les perspectives d'avenir.

Dans notre étude, nous donnerons une attention plus soutenue à la nouvelle organisation des chemins de fer français qui doit servir de fondement à toute la politique présente et future des transports dans notre pays.

Nous ferons ensuite une analyse aussi complète que possible de la réglementation des transports en France, telle qu'elle a été codifiée par les décrets du 12 novembre 1938 et du 12 janvier 1939.

Nous laisserons enfin de côté les questions relatives aux transports par eau. Non qu'elles manquent d'intérêt, mais parce qu'en France ce mode de transport n'a pas l'importance des deux autres : la voie ferrée et la route. L'organisation des canaux et des rivières navigables n'a pas toujours été poussée bien loin. C'est là une situation regrettable, les motifs d'ordre divers qui l'ont amenée mériteraient une étude. Notre programme est déjà assez vaste pour que nous ne l'entreprenions pas ici. Nous négligerons de même l'aviation, moyen de transport récent, en plein développement, mais encore à ses débuts, car on ne peut encore savoir comment se posera un jour la question de sa coordination avec les autres. A l'heure actuelle, son prix élevé, ses conditions particulières le mettent hors de la portée de la clientèle courante et de la concurrence.

PREMIÈRE PARTIE

JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

Peut-on admettre que l'Etat demeure indifférent tandis qu'un service privé, mais vital pour des millions d'usagers, s'avère déficient, quelles que soient les causes de cette situation? Non, sans doute. Mais l'intervention des pouvoirs publics a été trop discutée par les tenants des doctrines libéralistes pour que nous n'ayons cru devoir consacrer un court chapitre aux rapports entre l'Etat et les transports.

Si chacun connaît et éprouve tous les jours l'importance essentielle des transports, peu savent chiffrer celle-ci. Un second chapitre y pourvoiera. On y trouvera la confirmation — s'il en était besoin — que l'Etat ne peut laisser jouer la libre concurrence dans un domaine où les moindres perturbations affectent une telle masse d'hommes et un tel volume de marchandises.

Toutefois, cette intervention serait apparue comme moins utile et moins nécessairement totale si les transports n'avaient subi, ces dernières années, une crise grave que le fléchissement économique mondial, sans issue prévisible, rendait encore plus alarmante. On trouvera, dans un troisième chapitre, des données

plus spécialement financières et l'exposé des motifs qui ont engagé la responsabilité gouvernementale.

Il restait une dernière objection à lever. Au lieu d'assainir l'industrie des transports par voie de réglementation publique, ne serait-il pas plus normal d'atteindre le but par le jeu intégral de la concurrence ou tout au moins par l'adoption d'un régime plus libéral? Pour que la situation soit bien nette, nous avons tenu à discuter cette doctrine en démontrant qu'elle comporte, pour de minces avantages théoriques, des défauts présentement rédhibitoires.

CHAPITRE PREMIER

Les rapports de la puissance publique et des transports

Lorsque, dans les préliminaires de cette étude, nous avons parlé du problème qui se pose aux gouvernants : « Faut-il intervenir dans la répartition des transports et la régler par voie d'autorité? » nous avons supposé déjà résolue une première question : « Les gouvernants doivent-ils intervenir dans la création et la gestion des moyens de transport? » La solution affirmative est ici certaine. Sans doute, suivant les pays, cette participation de l'Etat à la création et à la gestion des moyens de transports va-t-elle prendre des allures différentes. Mais, partout, l'Etat a collaboré à la création du réseau ferré. Certes, le régime des chemins de fer n'est pas toujours semblable; il peut présenter des formes diverses (régie, concession, gestion privée). Mais les pouvoirs publics interviennent toujours. Pourtant, à côté de ces transports à régime spécial, exécutés par des services publics, subsiste, en France au moins, le principe de la liberté des transports. Il y a des entreprises privées qui exécutent non seulement des transports privés, mais des transports en commun, sans avoir à supporter les charges de l'entreprise publique, ni bénéficier des mêmes prérogatives. Sur cette catégorie d'entreprises, les pouvoirs publics ont-ils le même pouvoir d'intervention que sur les services publics? Certains auteurs le prétendent.

« Le transport par fer, par route ou par eau pré-

sente le caractère d'un service public indispensable à la prospérité économique du pays, et, jouant un rôle primordial pour la défense nationale, les moyens de transport doivent apporter dans toutes les régions, même défavorisées par la nature, les facilités de communication qu'exigent la vie moderne et que les progrès techniques développent sans cesse. Le transport, service public en lui-même, est, de plus, le support d'autres services publics essentiels tels que la poste dont le fonctionnement normal exige qu'elle trouve à tout moment le moyen qui transportera le courrier dans les meilleures conditions. » C'est par ces mots que s'ouvre le très intéressant rapport présenté par M. Josse au Conseil National Economique en vue d'étudier, dans son ensemble, le problème des transports.

Il nous semble impossible de souscrire, au moins sans quelques précisions et réserves, à cette expression : « service public des transports ». Cette formule, nous la trouvons également dans les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Parodi, sous un arrêt Vavasseur¹. « Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'a plus aucune application en ce qui concerne les transports en commun à raison du plein caractère de service public qui les caractérisent. » Il semble qu'il y ait ici une confusion. Le service public est une organisation rattachée à une personne administrative employant des procédés de droit public et constituée en vue de donner une satisfaction régulière et continue à des besoins d'intérêt

1. S. 34.3.61, cf. aussi C. d'E. 13 janv. 1933, Mironneau, S. 33.3.41, avec une note de M. G. Laroque, C. d'E. 16 et 23 juin, Ramel D. 33.3.33 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet et une note de M. Josse. C. d'E. 11 juillet 1934, Beaumont, S. 35.3.33 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Andrieux et une note de M. A. Mestre.

général. L'Administration ne satisfait pas à tous ces besoins, elle n'est tenue de le faire d'une manière impérative que devant l'inexistence ou la carence de l'initiative privée. Certains de ces besoins sont satisfaits entièrement par des entreprises privées sauf dans des circonstances exceptionnelles, le ravitaillement par exemple. D'autres sont satisfaits concurremment par l'Administration et par les particuliers : c'est le cas des transports. Or, c'est une confusion répandue dans le langage que d'employer comme synonymes : satisfaction d'un besoin général et service public. Pour éviter toute amphibologie, on pourrait employer l'expression « service national ». Dans un arrêt du 2 décembre 1921, Société générale d'armements (R. p. 1109), le Conseil d'Etat qualifie de cette manière un service pour lequel l'Etat n'a pas entendu se placer « dans des conditions juridiques différentes de celles où fonctionnent les entreprises privées ». On emploie également le mot service public pour désigner la « fourniture faite à tout requérant ». On dit, par exemple, que tel individu assure le service public des transports entre telle et telle localité. Il vaudrait mieux parler d'entreprise réglementée¹.

1. Cf. sur ce point, Ch. Blævoet, *Modifications apportées au régime des distributions d'énergie électrique* (R. D. P., 1926, p. 54 et suiv.). Ch. Blævoet distingue le « service public au sens matériel », qui est le service public tel que nous l'avons défini plus haut, et le « service public au sens absolu » qui correspond à l'entreprise réglementée.

Cf. également sur ce point Jèze, *Principes généraux du Droit administratif* (T. II, p. 7), qui propose le terme de gestion administrative. M. Mestre (note au Sirey, 35.3.33), résume la chose d'une manière frappante : « Ce serait, à mon sens, une grave erreur que de confondre « service public » et « service offert au public ». L'expression « service public » appliquée aux entreprises libres de transport en commun est fâcheuse. Le C. d'E. s'est d'ailleurs gardé de l'employer, cf. Laroque. *Les usagers des services publics industriels*, p. 7, où il est parlé des services publics virtuels. Cf. aussi de Laubadède (*L'Automobile et l'usage des voies publiques*).

Il est toujours intéressant de reconnaître dans une hypothèse déterminée si l'on se trouve en présence d'un service public proprement dit et non pas d'une simple gestion administrative. Ainsi, le caractère privé des entreprises libres de transport en commun a conduit le Conseil d'Etat à décider que le préfet excède ses pouvoirs quand il décide, par voie de disposition générale applicable à tout le département, que l'ouverture d'une ligne quelconque ne pourrait avoir lieu que moyennant une autorisation, car les pouvoirs de police, lorsqu'ils se trouvent en contact avec des libertés légalement garanties, peuvent se traduire par une faculté de réglementation, mais ne sauraient aller jusqu'à l'interdiction. Ces diverses considérations ont leur intérêt, il n'en reste pas moins vrai qu'on peut considérer le problème des transports comme un problème qui intéresse au premier chef l'intérêt général.

Tant par les « services publics » que par les « entreprises réglementées » qui l'exercent, l'industrie des transports est une activité essentielle de la nation, non seulement en elle-même, mais par toutes les activités dont elle est l'élément essentiel : ravitaillement, poste, défense nationale.

De ce caractère de nécessité publique, il résulte que dans les services publics adonnés à une telle activité, les considérations d'ordre financier vont passer au second plan, elles vont paraître moins impérieuses que cette nécessité d'assurer à tous et partout des moyens de transport efficaces. Cependant de telles considérations ne peuvent être entièrement négligées, notamment on ne peut laisser les entreprises privées s'enrichir sur des parcours rémunérateurs, ou par le transport de marchandises de grande valeur et, par là, susceptibles de supporter un prix de transport

1. L'Arrêt Beaumont, déjà cité.

élevé, tandis que la collectivité aurait le soin de supporter les charges des parcours ou des marchandises moins rémunératrices, augmentées des frais des services rendus à l'Etat pour permettre le fonctionnement d'autres services publics. Le jour où un tel déséquilibre se produira, l'Etat devra y remédier à moins de renoncer à certaines de ses attributions essentielles. Il lui faudra alors innover une réglementation des transports, à vrai dire, plus que cela : une politique des transports.

Jusqu'à ces dernières années, la question ne s'était pas réellement posée. Le service public des chemins de fer assurait la quasi-totalité des transports importants et à longue distance. Il jouissait d'un monopole de fait. Tout a changé avec l'apparition et le développement de l'automobile. L'industrie des transports automobiles fit au chemin de fer une âpre concurrence. Elle avait sur lui maints avantages. Jeune, elle n'avait pas la charge de lourdes installations et de matériel, ni celle de services publics annexes, elle avait, mis gratuitement à sa disposition par l'Etat, comme outil de son exploitation, le réseau routier; elle avait, pour l'usager, l'avantage du « porte à porte ». Comment ne pas voir en face de tels avantages que les charges imposées au chemin de fer devaient se compléter d'une certaine réglementation des transports routiers.

CHAPITRE II

Importance matérielle de l'industrie des transports

Le problème vaut d'être examiné. L'industrie des transports tient une place importante dans la vie nationale.

D'abord, les chemins de fer. Ils exploitent 42.000 kilomètres de voies. Ils représentent un investissement en capital actions et obligations de quelque 77 milliards, les dépenses totales du compte d'établissement s'élevant, en 1935, à 70 milliards environ. Les chemins de fer emploient 450.000 employés auxquels ils payaient, en 1936, 7 milliards et demi de salaires. Mais on peut considérer qu'ils font vivre, en outre, 850.000 employés des services annexes et des industries travaillant pour le chemin de fer, dont les salaires représentent 6 milliards, soit un total de 13 milliards et demi.

Ainsi, il ne faut pas croire que les chemins de fer représentent seulement une charge pour la collectivité, charge que l'on confond avec le déficit d'exploitation. Voici les chiffres de 1935 : l'Etat, en impôts et avantages divers, retire du rail une somme de 2 milliards 525 millions. En face de quoi les charges de l'Etat (établissement et insuffisance d'exploitation) s'élèvent à 1.690 millions, soit un bénéfice pour le Tré-

sor de 835 millions, largement compensé par le déficit de 3.832 millions.

De 1913 à 1934, le nombre des véhicules automobiles est passé de 108.000 à 2 millions, le réseau routier étant de 652.000 kilomètres. Les investissements représentés par les véhicules de toutes catégories forment un capital de plus de 50 milliards dans lequel les véhicules affectés à un transport public s'inscrivent pour 4 milliards et demi. Si, à ce chiffre, on ajoute la valeur des installations fixes annexées à ces entreprises et nécessaires à leur fonctionnement, on peut évaluer le chiffre des investissements à 7 milliards et demi. Par contre, il est extrêmement difficile d'évaluer le capital représenté par les routes. En admettant le chiffre plutôt faible de 50.000 francs le kilomètre et en l'appliquant à l'ensemble du réseau, on parvient à une valeur globale de 30 milliards environ. Les industries annexes de l'automobile emploient 450.000 personnes environ (avec celles employées à la construction et aux travaux des routes), ce qui correspond à peu près à 7 milliards de francs de salaires payés. Enfin, l'automobile paye environ 5 milliards d'impôts par an en compensation d'une charge laissée à la collectivité pour l'entretien du réseau routier qui s'élève à 4 milliards environ.

On le voit, ces deux industries comprennent une part sensiblement équivalente de la richesse nationale. Quelle est leur part dans les transports? L'automobile (entreprises des transports publics et transports privés) transporte plus de voyageurs (38,5 milliards de voyageurs-km. par an, contre 22,6). Le chemin de fer, plus de marchandises (29,1 milliards de tonnes-km., contre 10,3). La voie d'eau présente, au moins en France, une importance bien moindre (8,5 milliards de tonnes-km.).

Nous avons voulu donner, en citant ces quelques

chiffres, une idée de l'importance qu'ont prise les transports dans notre économie. Certes, l'existence des transports n'est pas chose nouvelle. Au cours des âges, les difficultés et les distances n'ont jamais empêché les hommes de faire venir tous les matériaux nécessaires au développement de leurs industries. Cependant, le chemin de fer a joué un rôle particulièrement éminent dans l'industrialisation de l'Europe.

En France, de 1850 à 1910, on a estimé qu'ils avaient absorbé de 20 à 30 % de la production métallurgique et représentaient, en 1913, environ la moitié du capital français. Cette place primordiale, les chemins de fer l'ont gardée. La posséderont-ils encore demain, certains le nient, d'autres l'affirment. Une chose est sûre : leur suprématie n'est plus contestée. Mais croire pour cela qu'ils vont céder toute la place semble exagéré et d'ailleurs peu souhaitable. *Socialement*, leur suppression poserait de graves problèmes, le seul énoncé des chiffres cités plus haut le montre. Que feraient ces 1.300.000 hommes qui, de près ou de loin, touchent au chemin de fer? *Techniquement*, nous le verrons plus loin, la route n'est pas, à l'heure actuelle, capable de remplacer le rail dans tous ses usages, et il n'est pas certain qu'elle le soit un jour. Ainsi que le dit un auteur américain, C.-C. Furness : « Les intérêts gouvernementaux attachés aux voies ferrées sous la forme plus ou moins déguisée de subventions ne purent jamais être justifiés et ne l'auraient sans doute jamais été si tant d'intérêts sociaux n'y avaient été impliqués. Certaines personnes, qui ont la phobie des chemins de fer, disent que le stade suivant sera celui de leur extinction. Nous n'admettons guère cette opinion. Pour transporter des poids lourds, il y a des avantages certains à utiliser une file de rails reliés par des traverses. Les avantages techniques sont trop grands pour être ignorés ou rejetés. Un des grands

problèmes des chemins de fer est celui de déposer les rails et le matériel inutile. Nous ne nous ferons donc pas ici le champion de thèses aventureuses sur l'imminence de « la mort du rail ». (Cf. L'ouvrage de M. M. de Coninc, qui porte ce titre.) Mais nous pensons que la crise est grave et qu'en conséquence la réorganisation doit être profonde. Le nouveau régime administratif dont nous détaillerons plus loin les caractéristiques et qui a pour principal effet de placer les chemins de fer sous la direction immédiate de l'Etat, doit permettre de poser les fondements d'une politique cohérente des transports.

CHAPITRE III

La charge des transports

L'importance des transports pour la satisfaction des intérêts de la collectivité et pour la prospérité économique de la nation vient d'être dégagée. A cause d'elle, les pouvoirs publics seront conduits à intervenir dans la réglementation des transports, encore faut-il que l'intérêt en jeu justifie cette immixtion, que la crise soit une crise de structure qui appelle des réformes d'organisation, qu'elle ne fasse pas supporter à la collectivité une charge injustifiable.

C'est l'ampleur du déficit des chemins de fer qui met à l'ordre des préoccupations du jour la coordination des transports.

Paragraphe 1. — *La politique des anciennes Compagnies.*

Ainsi, avant 1921, aucun effort sérieux pour le renouvellement du matériel et l'amélioration des installations. Depuis, tout a changé, aucun chemin de fer dans aucun grand pays n'a englouti en investissements, en travaux complémentaires, en renouvellements, en travaux neufs, en dépenses diverses ce que les chemins de fer français ont dépensé à ces divers titres, soit près de 4 milliards de francs dans une pé-

riode où le trafic baissait, où la concurrence des autres moyens de transports croissait, où l'exigence de saines économies et l'adaptation aux circonstances nouvelles s'imposaient. Les chemins de fer français avaient abouti par cette voie à un déficit de 1 million de francs pour un kilomètre de ligne. Comment ce matériel a-t-il été utilisé?

VOYAGEURS. — En 1936, chaque place de voiture offerte a été successivement occupée dans l'année par environ 300 voyageurs en France contre 510 en Grande-Bretagne, 495 en Suisse, 485 aux Pays-Bas et en Tchécoslovaquie, 465 en Belgique, 450 en Allemagne, 420 au Danemark, 370 en Suède.

Sans doute faut-il faire entrer en ligne de compte les trains imposés par le cahier des charges sur les lignes dont le seul intérêt était électoral. « Nous avons tous vu ces mélancoliques tortillards qui promènent leur solitude et leur tristesse dans nos vallées campagnardes. Il y a là, en général, deux ou trois personnes par train et le contribuable gémit à la pensée que le département a construit tout un réseau de voies ferrées pour transporter une vieille femme qui va au marché et un bambin qui va à l'école. » Cette description du Professeur Mestre s'applique plus particulièrement aux chemins de fer d'intérêt local, mais il est bien des voies dites d'intérêt général qui sont dans la même situation.

MARCHANDISES. — Si on analyse l'utilisation du matériel à marchandises, on constate que pendant la même année 1936 un wagon français n'a transporté qu'un peu plus de 400 tonnes, un wagon allemand ou belge 700 tonnes environ. Pour ce qui est du rendement des locomotives, on doit se souvenir que, pendant tout le xix^e siècle, la France détenait le record des parcours moyens annuels des locomotives. En 1853, chaque locomotive française faisait en moyenne

23.600 kilomètres par an. En 1881, elle faisait 33.600. En 1900, elle faisait en moyenne 42.500 kilomètres par an; dans la même année, une locomotive allemande ne faisait comme parcours moyen que 40.900. En 1913, la situation s'est déjà inversée, la France se classe, avec 32.800 kilomètres en moyenne par locomotive et par an, derrière l'Allemagne qui dépasse 43.400 de parcours moyen.

Depuis la guerre de 1914-1918, les parcours moyens annuels n'ont pas cessé de monter en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux E.U.A., aux Pays-Bas, en Norvège. Ces mêmes parcours n'ont pas cessé de baisser en France pour tomber, en 1930, à 30.000 kilomètres, en 1936 à 24.000 kilomètres en moyenne, ce qui nous ramène au parcours de 1853.

Certes, pour donner à ces chiffres que nous venons de citer leur vraie valeur, il conviendrait de distinguer tout le matériel hors d'usage, que la routine administrative et la prévoyance traditionnelle font conserver. Et ces mesures de prudence ne sont pas toujours sans objet. Il faudrait aussi tenir compte des réserves nécessaires aux transports de « pointe » tels que ceux des banlieues de villes et des périodes de vacances. Il reste cependant indéniable que, sur certains points, on se trouve en présence d'une véritable « inflation » de matériel.

Quelles sont les raisons de cette politique d'équipement exagéré inauguré par les réseaux français après la Convention de 1921? Des rapports parlementaires, le rapport Fournier, affirment qu'une cause de ce suréquipement se trouverait dans les faits suivants : d'une part, les commandes de matériel comprises dans ces investissements auraient été passées, en certains cas, à des sociétés dont les liens de personne avec les Conseils d'Administration de certaines Compagnies étaient étroits. D'autre part, les banques

émettrices des obligations, couvrant le déficit, auraient été dans une situation analogue à l'égard des Conseils de certains réseaux et des Sociétés de construction de matériel.

Pour rendre complètement justice aux chemins de fer français, il faut dire également que la distance de Paris au Havre (228 km.) était parcourue en 1889 en 3 h. 53 et en 1937 en 1 h. 58, celle de Paris à Nancy (353 km.) était couverte en 1889 en 5 h. 32 et en 1937 en 3 h. 12, celle de Paris à Lyon (511 km.) demandait, en 1889, 9 h. 02; en 1937, 4 h. 39, celle de Paris à Marseille (863 km.) était effectuée en 1899 en 15 h. 25, en 1937 en 9 heures. Ici apparaît un des avantages les plus précieux du rail. Nous nous demandons, en effet, quel autre mode de transport permettrait une telle vitesse, un tel confort, une telle sécurité? Dans de tels cas, ce n'est pas avec l'automobile seulement que le chemin de fer lutte victorieusement, c'est avec l'avion lui-même.

Mais les critiques les plus sévères et les plus répandues visent un autre aspect de la politique des Compagnies : l'irresponsabilité financière. Il n'y a pas de gestion industrielle, tant publique que privée, qui ne doive être fondée sur le risque et la concurrence. En France, dès le début, ce principe a été violé; le risque a été remplacé par la garantie et la concurrence, par la division géométrique du territoire national en secteurs dans lesquels les Réseaux pratiquaient, pendant tout le xix^e siècle, le monopole absolu des transports et, partant, dominaient toute la vie régionale. Or, les Compagnies concessionnaires sont arrivées à cette puissance de fait en mettant comme capital initial pour l'ensemble des lignes à construire et à exploiter pendant soixante-quinze ans, la somme dérisoire de 1 milliard et demi de francs à peine, sans risques ni périls d'ailleurs, puisque ceux-ci incombaient en tout

état de cause à l'Etat et au Trésor. C'est là une situation unique au monde. Aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne où l'on rencontrait également la gestion privée des chemins de fer, rien de pareil.

En France, en vingt-quatre ans, de 1859 à 1883, les Compagnies concessionnaires, avec un capital en actions de 1.474 millions de francs, ont réussi à payer 3.676 millions de francs de dividendes et d'intérêts, dont 2 milliards environ de dividendes dépassant les 5 % statutaires. Elles ont assuré ainsi en moyenne près de 10 % de revenu et ont réussi encore à demander à l'Etat 623 millions d'avance pour la garantie d'intérêt.

En face de ce capital social qui, depuis 1859, n'a jamais été augmenté, la dette obligataire n'a cessé de croître : de 10 milliards en 1883, elle atteignait 17 milliards en 1913 et s'élevait en 1921 à 25 milliards pour atteindre 52 milliards en 1930 et dépasser 85 milliards en 1937.

Il y a certes là des abus qu'une réorganisation du régime des chemins de fer devra faire cesser.

Paragraphe 2. — *Le déficit.*

Depuis 1930, en raison de la crise économique, de la concurrence des transports routiers, les déficits annuels de l'exploitation de l'ensemble des réseaux n'ont cessé de croître.

Fixons les idées par quelques chiffres :

En 1930 le déficit est de	1.297	millions
En 1931	—	2.624 —
En 1932	—	3.681 —
En 1933	—	3.978 —
En 1934	—	3.570 —
En 1935	—	4.010 —
En 1936	—	4.250 —
En 1937	—	5.933 —

Le déficit du « Fonds commun » institué par la Convention de 1921 et pour la couverture duquel le Trésor fait des avances, subit la même progression :

Avril 1934	13.246 millions	
— 1935	17.384	—
— 1936	21.776	—
— 1937	26.386	—

Entre 1930 et 1936, les recettes ont baissé de 16 à 10 milliards pour remonter à 12 milliards en 1937 à la suite du premier relèvement de tarifs (effectué dans le courant du deuxième semestre). Le mouvement des dépenses est caractérisé par la diminution des charges financières et l'augmentation des dépenses du personnel.

Les charges financières, qui atteignent 38 % des recettes avant la guerre, tombent à 20 % dans les années qui suivent la Convention de 1921, remontent à 34 % en 1935 et retombent après les deux dévaluations de 1936 à 27 %.

L'augmentation des dépenses de personnel est due à l'unification des salaires, à la « fonctionnarisation » des cheminots (les suppléments de traitement accordés en avril 1937 s'élèvent à 440 millions) et à l'application des lois sociales de 1936. En particulier depuis le 1^{er} avril 1937, la loi des 40 heures a forcé les administrations des chemins de fer à engager environ 90.000 nouveaux cheminots, soit une dépense supplémentaire de 1 milliard 100 millions.

Mais faut-il voir dans cette augmentation des dépenses de personnel la cause première du déficit ? Certains l'ont nié, et dans une étude récente fort bien documentée, M. Georges Harcavi¹ a apporté à cette

1. Un aspect du problème ferroviaire français.

thèse de nouveaux arguments. La démonstration de M. Harcavi se résume dans les deux propositions suivantes : même après les augmentations de personnel dues à l'abaissement de la durée de travail — et cet abaissement n'exigeait pas l'augmentation de 25 % du personnel qui a été faite — « ni en nombre, ni en efficacité, ni en dépenses, les chemins de fer français ne dépassent la moyenne normale que l'on peut prendre raisonnablement en considération dans les réseaux étrangers les mieux connus et ayant travaillé sans déficit ». Cette opinion se fonde sur plusieurs données statistiques; si l'on considère le nombre d'agents par kilomètre exploité dans certains grands réseaux suivant les chiffres donnés par l'Union Internationale des Chemins de fer, on se trouve en présence du tableau suivant :

Agents par km. exploité	1936	1937
—	—	—
France	10,21	12,17
Allemagne	12,13	12,92
Belgique	16,18	16,77
Grande-Bretagne	18,22	18,73

En ce qui concerne le nombre d'agents par million de tonnes kilométriques brutes, les chemins de fer français avaient, en 1936, moins d'agents que les chemins de fer suisses, polonais, norvégiens, danois, roumains, esthoniens, autrichiens, tchécoslovaques, hongrois, lituaniens, yougoslaves, bulgares, grecs, lettons et portugais.

Enfin, en ce qui concerne le pourcentage des dépenses de personnel dans l'ensemble du budget, on trouve le tableau suivant pour 1937 :

Pays-Bas	73 %
Suisse	73 %
Danemark	71 %
Pologne	69 %
Suède	66 %
Allemagne	62 %
Belgique	61 %
France	60 %

Tout au contraire, reprend M. Harcavi — et c'est la seconde partie de sa démonstration, — les dépenses totales de matériel ont été dans ces dernières années exagérées par rapport aux recettes éventuelles globales. A l'appui de ses dires, M. Harcavi cite des chiffres surprenants : de 1921 à 1937, les chemins de fer français ont dépensé, pour 42.000 km. de lignes en exploitation, à titre d'établissement, plus de 39 milliards de francs dont 20 milliards en 1921-1929 et 19 milliards en 1930-1937, en pleine crise. Comparant les 42.000 km. du réseau français aux 375.000 km. du réseau des E. U. A., il dresse le tableau suivant :

	France	E.U.A.
	Milliards par an	
Avant la crise (1921-1929) ..	Fr. 2,2	Dol. 0,763
Après — (1930-1937) ..	Fr. 2,4	Dol. 0,340
	+ 9 %	— 55 %

Enfin, nouvelle preuve de la surabondance du matériel : la France possède actuellement, pour ses 42.000 km. de lignes, presque la moitié du nombre de locomotives que possèdent les Etats-Unis pour leurs 375.000 km.; elle en a presque autant que l'Allemagne dont le réseau dépasse le nôtre de près de 25 %.

Certes, le point de vue développé par l'auteur ne manque pas d'intérêt, mais la guerre de 1939 montre que de tels maux portent en eux leurs bienfaits. D'ailleurs, le fait que les dépenses de matériel aient pris une importance exagérée, ce qu'expliquent d'abord l'imprévoyance des réseaux, ensuite leur indifférence devant les résultats financiers de l'exploitation, ne justifie pas l'abandon de restrictions sur le programme des dépenses de personnel qui représente 60 % des dépenses totales. Réduction devant porter sur le nombre des effectifs. Cela, M. Harcavi le reconnaît lorsqu'il dit que les nouvelles lois sociales ne réclamaient pas une augmentation de 25 % du personnel. Nous n'entrerons pas dans la discussion de ce point de vue particulier, mais il reste acquis que dans la recherche d'une solution au problème financier, on ne pouvait laisser de côté les questions de personnel. Qui connaît les chemins de fer français sait quelle magnifique corporation forment les cheminots, leur ardeur au travail, leur compétence technique, leur conscience professionnelle, et combien d'efforts et de sacrifices on peut leur demander. Plutôt que d'en multiplier le nombre, il aurait mieux valu améliorer leur situation matérielle, beaucoup d'effectifs surtout dans les bureaux et dans les organes de direction, auraient pu déjà être récupérés par une gestion simplifiée et commercialisée : nous reviendrons sur cette question.

Dans le même sens que ces dépenses de personnel agissaient la hausse générale des prix des travaux et fournitures et les dévaluations successives de la monnaie française.

En vertu de la Convention de 1921, l'Etat était obligé de couvrir les déficits du fonds commun. Ne pouvant fournir en capital les sommes nécessaires, il demande aux réseaux d'emprunter pour son

compte. Les chemins de fer imposaient donc à l'Etat une charge de plus en plus lourde.

D'autre part, les appels répétés et massifs des réseaux en concurrence avec ceux du Trésor et avec émission d'obligations eurent pour effet une augmentation très sensible du taux de l'intérêt. Tous ces emprunts sont devenus de plus en plus difficiles à placer; l'Etat qui avait eu tout d'abord recours au crédit des réseaux, a ensuite dû venir à leur aide et leur consentir les avances nécessaires à la reconstitution de leurs fonds de roulement. Des emprunts à l'étranger, en 1936 et début de 1937, obtenus avec la garantie-or de la Banque de France, entraînèrent de lourdes pertes du fait de la dévaluation du franc.

Par son ampleur, son accroissement régulier, le déficit posait plus qu'une question financière, il devait être résolu par des mesures plus larges.

Paragraphe 3. — *La responsabilité gouvernementale.*

De ce déficit, la faute entière n'incombe pas aux Compagnies seules. De toutes façons, l'Etat a participé à la gestion des chemins de fer, et ce n'est pas le réseau d'Etat dont le déficit était moindre. On peut invoquer les caractéristiques économiques de la région desservie, mais le réseau d'Alsace-Lorraine, lui aussi régi par l'Etat depuis 1919, n'échappe pas non plus à la règle.

C'est encore la puissance publique qui est responsable d'avoir laissé s'instituer l'irresponsabilité financière des Compagnies.

Enfin l'Etat est encore responsable à deux autres points de vue. D'une part, parce qu'il a laissé sans intervenir pendant plusieurs années l'anarchie et le désordre s'emparer des transports publics, ensuite parce qu'il n'a cessé d'imposer au rail des charges

incompatibles avec la situation économique du moment.

Pendant longtemps, les chemins de fer avaient un monopole de fait des transports à moyenne et longue distances. Cette situation privilégiée a disparu avec l'apparition et le développement de l'automobile. La concurrence faite au rail, libre de choisir, s'est portée sur les marchandises les plus avantageuses et les parcours les plus rémunérateurs. La situation a très bien été résumée par M. Dautry : « La clientèle productive échappe chaque jour davantage, mais la clientèle coûteuse reste : le réseau perd les colis de messageries de Rouen à Paris, la cargaison de cuirs et de cotons du Havre, le voyageur et l'or de Londres, mais il garde les colis de Cancale à Barcelonnette, les voyageurs d'Auteuil et d'Asnières, l'obligation de transporter 50.000 Parisiens le même jour à la mer et d'évacuer immédiatement les houilles importées à Rouen, lorsque la Seine, qui en a ordinairement la mission et le profit, gèle ou déborde. » On ne peut mieux dire. L'usager choisit. Le transport difficile, coûteux, qui demande une organisation coordonnée sur l'ensemble du territoire, il le donne au rail. Le transport facile sur un trajet fréquenté d'une marchandise de valeur et par quantité de petits colis, il le donne au transporteur routier qui, n'étant pas lié par un cahier des charges, va lui consentir des conditions particulièrement avantageuses.

Cette situation est encore aggravée par les charges et obligations qui pèsent sur les chemins de fer et sur les chemins de fer seuls. Nous avons vu comment il est obligé de transporter tous les voyageurs et toutes les marchandises qui se présentent, quels que soient leur nombre et la date, d'où la nécessité de posséder un important matériel dont la totalité ne sera employée qu'en période de pointe.

L'obligation d'assurer un service régulier, de faire circuler par exemple un minimum de trois trains par jour sur toutes les lignes d'intérêt général, se justifiait autrefois quand la suprématie du rail existait, mais n'avait plus sa raison d'être sur les parcours où les trains circulaient régulièrement à vide.

Le statut imposé aux réseaux pour tout leur personnel, les transports gratuits dus à l'Etat, le contrôle sévère exercé sur leur exploitation, une tarification obligatoire excluant le gré à gré, les remises, les ristournes, et établie non suivant le prix de revient mais dans l'intérêt général, constituaient pour les chemins de fer autant d'entraves que n'avaient pas à supporter les autres moyens de transport.

A cette situation existe-t-il des remèdes autrement que par voie d'autorité? C'est cette question que nous examinerons dans le chapitre prochain.

Paragraphe 4. — *La charge des transports routiers.*

Nous ne sommes pas en présence ici d'une charge comparable à celle du déficit des chemins de fer. Elle n'est pourtant pas négligeable. De 35 millions de francs avant guerre, les dépenses d'entretien des routes passèrent en 1929 à 600 millions. Cette augmentation, si forte fût-elle, était cependant normale, car devant le développement de l'automobile, le réseau routier devait être adapté à la nouvelle circulation. Mais de 600 millions en 1929, les dépenses passèrent à 1.350 millions en 1932; en effet, pour lutter contre la crise, l'automobile s'est efforcée dès 1929 d'accroître son activité en augmentant la charge utile et la vitesse de ses camions et de ses autocars. C'est alors qu'on vit apparaître en grand nombre, sur le réseau routier, d'énormes poids lourds qui dégradèrent les routes et rendirent la circulation dange-

reuse pour les usagers normaux, d'où la nécessité d'élargir les voies, d'améliorer le revêtement des chaussées et de réaliser tout un équipement complexe et coûteux pour assurer la signalisation et l'aménagement des virages et des croisements.

Malgré cette charge nouvelle, les transports routiers laissent chaque année au Trésor un bénéfice important. Il ne faut pas oublier, toutefois, que l'anarchie des transports routiers, qui avait permis sur certains parcours des concurrences ruineuses, a conduit beaucoup d'entreprises à la faillite. La répercussion d'une telle situation sur les finances publiques est évidemment très difficile à évaluer.

CHAPITRE IV

Liberté ou réglementation

La crise des chemins de fer, nous l'avons vu, se présente sous deux aspects.

D'abord, une crise spécifiquement ferroviaire.

D'une part, on a multiplié à grands frais les lignes ferrées à une époque où l'on ne pouvait pas soupçonner les développements de la circulation automobile. Par la suite, les chemins de fer, qui avaient eux-mêmes supplanté les diligences, et détenaient depuis près d'un siècle le monopole de fait des transports, se sont trouvés tout à coup en face de l'âpre concurrence des transports routiers. Et ils ont dû céder, faute de savoir et surtout de pouvoir se défendre, une part importante de leur trafic le plus rémunérateur sans cesser pour cela de supporter les charges des emprunts émis autrefois pour la construction des voies ferrées.

D'autre part, il y eut équivoque sur le caractère des chemins de fer. On était parti de l'idée d'un service industriel pour arriver à celle d'un service public dont l'Etat devait assurer la jouissance à la collectivité, sinon gratuitement, du moins à prix réduits. Sans doute les auteurs de la Convention de 1921 avaient tâché de remédier à cet entraînement en posant le principe de l'automatisme des tarifs qui

devait garantir l'égalité des recettes et des dépenses. Mais il ne suffit pas de poser des principes, il faut les appliquer, ce qui ne fut jamais.

Pour rendre la vie au chemin de fer, il fallait l'adapter aux conditions nouvelles de la vie économique par une réorganisation technique et politique. Sur le plan technique, il convenait de s'interroger sur la nature des transports que le chemin de fer était mieux adapté pour exécuter, sans entrer dans les détails d'application, laissant de côté les questions de voyageurs faciles à résoudre; une idée venait sitôt à l'esprit : ce que doit transporter le chemin de fer ce sont les matières lourdes, les objets encombrants.

Ce sont d'ailleurs de tels transports qui constituent la majorité de son trafic :

Sur 211 millions de tonnes transportées en 1936 :

60 m. combustibles minéraux	28,5 %
29 m. minerais	13,8 %
18 m. produits métallurgiques	8,4 %
12 m. matériaux de construction..	5,5 %
11 m. engrais	5,2 %
10 m. céréales	4,6 %
7 m. vins et boissons	3,3 %
6 m. chaux, ciments et plâtres..	2,7 %
153 m	72 %

On voit combien la part des matières pondéreuses est considérable. Une question qui serait également intéressante à connaître, est celle de la répartition du déficit entre les transports voyageurs, grande vitesse et petite vitesse. Nous disposons de peu de statistiques. En ce qui concerne le trafic voyageurs,

il était avant la guerre de 1914 déficitaire de 20 %. Le déficit s'est accru après la guerre : relèvement de tarifs insuffisants, accroissement du confort par substitution de voitures à boggies aux anciennes voitures légères. Aujourd'hui, on peut admettre qu'il est de 40 % environ. Avant 1914, le trafic de marchandises en petite vitesse était déjà le seul producteur. Depuis, il est probable que par l'effet de la réduction du trafic, le trafic P. V. est lui aussi responsable d'une part du déficit, mais d'une petite part seulement, la plus grande étant due à l'ensemble du trafic voyageurs et du trafic marchandises G. V. et accessoires.

Les trajets qui lui sont destinés sont les longs trajets. Mais répartir ainsi les compétences, si l'on peut dire, est loin de résoudre le problème. Si on laisse la liberté aux transports, qui viendra aux chemins de fer? Les industries ayant à transporter des matières pondéreuses seulement, et celles dont les installations sont voisines du rail, particulièrement celles qui disposent d'un embranchement de la voie ferrée, ce sont d'ailleurs souvent les mêmes, toutes les autres ayant une fois chargé leur matériel sur des camions le conduiront ainsi à sa destination définitive. Pour les contraindre à un double transbordement, il faudra un régime d'autorité. L'outillage technique construit, pour éviter ce double transbordement, cadres, containers, wagons rail-route, n'est pas encore suffisant.

Ce régime trouvera une certaine justification dans ce fait que la route n'est pas construite pour ces longs et lourds convois qu'on y a vu circuler ces dernières années. Ainsi que le disait, dans un discours, M. Dollfus, un des grands industriels de l'automobile.

« Il est véritablement inconcevable que sur les routes que Louis XIV a faites en France, que Napoléon I^{er} a perfectionnées et qui ont été encore sensi-

blement améliorées dernièrement, mais qui n'en demeurent pas moins les routes de Louis XIV, on s'obstine à vouloir faire circuler des trains qui ne bénéficient pas de la protection que donne le chemin de fer aux vrais trains. »

Il est indéfendable de laisser circuler sur une route ordinaire un camion de 15 ou 20 tonnes avec sa remorque qui, à lui seul, empêche la route qu'il utilise d'être utilisable pour les autres.

Il est par contre recommandable de laisser à des camions légers ou mi-lourds l'utilisation profitable de la même route que les camions trop lourds ne peuvent que défoncer et obstruer.

D'aucuns disent¹ que les solutions d'autorité ne présenteraient pas cette nécessité. Pour résoudre le problème des chemins de fer, il suffirait de leur rendre la liberté, toute la liberté. Il y a là quelque vérité. Nous avons noté plus haut comment, de service public industriel qu'il devait être et rester, le chemin de fer tendait à devenir un service public gratuit, le prix payé n'étant plus que rarement le prix du service reçu. Les billets à tarifs réduits (quart de place des

1. *La Coordination et l'économie libérale.*

La coordination aurait pu se faire dans le cadre de l'économie libérale. Deux mesures très simples auraient suffi. Il aurait fallu rendre aux chemins de fer certaines libertés qui leur avaient été enlevées au cours d'un siècle, en compensation d'un monopole de fait auquel leur donnait droit les concessions dont ils bénéficiaient. Quand les Compagnies de chemins de fer eurent acquis ce monopole de fait, il fut créé au M.T.P. un service de contrôle extrêmement étroit. Puis on a imposé aux Compagnies de chemins de fer des charges très lourdes, des obligations de transports gratuits pour certaines personnes privilégiées, des obligations de transports publics. On a même grevé les chemins de fer d'impôts.

Lorsque ce monopole de fait cessa, il aurait fallu mettre tous les modes de transport sur un pied d'égalité. (Interpellation de M. L. Thoumyre, sénateur, *J. O.*, Débats Sénat, 23-2-39.)

militaires, familles nombreuses, cartes d'abonnements de travail, mutilés, etc...), le transport du courrier postal, imposaient une lourde charge aux chemins de fer que ne venait plus compenser la possession d'un véritable monopole de fait des transports. Admettons la suppression de tous ces tarifs réduits imposés par l'Etat, ajoutons-y celle des billets gratuits (permis) consentis par les Compagnies en échange de service d'ordre divers, ou du moins admettons le principe de la compensation par l'Etat de ces charges imposées et dont nous supposons reconnue la nécessité sociale ou seulement l'utilité politique, est-il possible de supposer résolues par cet acte de courage les difficultés techniques dans la répartition du transport des marchandises que nous signalions plus haut? Peut-on penser alors que cette opération suffirait à résoudre le problème de la concurrence dans le transport des voyageurs?

Non, cette concurrence se ferait plus dure, elle choisirait seulement les trajets où la route prime le rail par la disposition des lieux, par le simple fait que la gare est éloignée de la ville, et ces parcours rémunérateurs reviendraient aux transports routiers.

Il faudrait supposer alors que l'Etat renonce à imposer aux chemins de fer une suggestion d'ordre quelconque. Mais que deviendrait le service public? Il ne garderait du service public que le nom, ce serait une entreprise commerciale soumise à l'intérêt privé. Qu'on le veuille ou non, on ne peut réduire le chemin de fer à ce rôle, tout tend au contraire à l'en faire sortir. A cette tendance, il convient de mettre un frein; il ne faudrait pas tomber dans l'excès contraire; dans l'état politique et social de notre époque, ce serait une réaction regrettable. On en voit l'impossibilité et aussi l'inopportunité.

On peut donc conclure, comme M. Le Besnerais :

« Pour un service public de transports, la liberté absolue est impossible en droit comme en fait. »

En droit d'abord, l'emploi du domaine public donne au gérant de ce domaine non seulement le droit mais aussi le devoir d'en contrôler l'utilisation : pour tous les transports particuliers ou publics, au nom de la police et de la sécurité de la circulation et du domaine et, spécialement pour les transports publics, au nom du maintien entre les divers usagers des divers domaines publics d'une équitable égalité de traitement.

Au surplus, la liberté absolue aurait des conséquences désastreuses : 1° certains transports seraient peu et mal assurés. Pense-t-on au rôle des chemins de fer qui permettent de faire transporter entre deux gares quelconques des colis de toute nature. Si le chemin de fer renonçait à un tel trafic — et pourquoi n'y renoncerait-il pas s'il était libre de le faire puisque c'est un trafic onéreux — il ne pourrait sans doute pas être remplacé par un réseau routier offrant les mêmes capacités et les mêmes possibilités sans la création d'une organisation automobile qui représenterait un investissement énorme et un taux de rémunération probablement inférieur;

2° Des doubles emplois inutiles, donc onéreux, sur les bonnes relations;

3° L'absence de toute garantie de la continuité des transports devant emprunter des relations desservies par des transporteurs différents;

4° La disparition systématique de la desserte des mauvaises relations ou l'élévation exagérée des prix par entente entre les transporteurs;

5° Enfin, des injustices criantes et des inégalités inadmissibles entre les prix et les traitements faits aux divers clients, commerçants, industriels, etc...

L'expérience a d'ailleurs été faite dans certains

pays, elle a toujours conduit et elle conduirait encore à établir des services publics obligatoires, donc réglementés, mais alors on les condamnerait à nouveau à l'impuissance vis-à-vis des transports libres qui les concurrenceraient sur les bonnes relations. Il faudrait les subventionner : nous revenons à la situation actuelle.

Le goût de la liberté, la préférence donnée aux solutions libérales se heurtent ici à des impossibilités. Il faut redresser une situation fortement compromise. Pour le faire, il faudra recourir à des solutions équitables, mais énergiques; le seul moyen de les faire observer, c'est l'autorité.

Par ces mesures on arrivera à la seule solution logique : la réglementation de l'ensemble des transports. C'est une question de fait et de mesure de savoir où s'arrête la liberté, où commence la contrainte.

Le principe de la coordination étant ainsi justifié, comment va-t-on l'appliquer? Il a semblé que pour entreprendre une réorganisation du régime des transports, il fallait débiter par la réforme du régime ferroviaire. L'examen du nouveau régime des chemins de fer sera le premier objet de notre étude. Nous verrons ensuite comment, dans ce cadre et dans celui de la réglementation antérieure, la coordination des transports a été réalisée en France, les critiques et les réformes qui appellent cette organisation.

CONCLUSION

Principes généraux de la coordination

Nous avons vu les raisons qui faisaient de l'intervention des pouvoirs publics dans l'organisation générale des transports une nécessité. Recherchons maintenant quels principes généraux cette intervention doit suivre.

La réglementation générale des transports présente un double aspect. Elle comporte d'une part une réglementation à l'aide de mesures de police s'appliquant indistinctement aux transports publics et aux transports privés. Ce pouvoir de réglementation a des limites, nous avons eu l'occasion de les déterminer dans un premier chapitre. Aussi se révèle-t-il insuffisant pour arriver à une coordination véritable qui consiste, suivant la formule de M. Dautry, à ordonner, hiérarchiser, harmoniser nos transports. Portée à ce point, l'intervention ne réalise que le premier terme de la définition, il faut aller plus loin. Il faut réglementer l'exploitation des modes de transport pour remédier à l'anarchie résultant de la superposition des moyens, et à une concurrence désordonnée qui se développe aux frais de la collectivité. Mais il faut encore que la coordination ne se réalise pas au profit d'un seul, elle ne doit pas être un moyen de protection d'un mode de transport au détriment des autres. « Elle doit conduire, bien au contraire, à un

harmonieux équilibre de tous les moyens de transport appuyés les uns sur les autres, liés les uns aux autres, intégrés dans une organisation d'ensemble assurant à chacun sa place dans l'économie nationale et à tous leur développement le plus complet dans le cadre de l'intérêt général. »

Les moyens de réaliser cette coordination sont de deux ordres.

En premier lieu, l'organisation du régime interne de chacun des moyens de transport. C'est ainsi que le C. N. E., dans les conclusions de son rapport, demandait que la réorganisation du chemin de fer fût faite dans le sens de l'assouplissement de son exploitation : réduction de nombreuses obligations devenues inutiles, rémunération des services rendus jusqu'alors gratuitement aux administrations, possibilité de substituer des services routiers ou des autorails à d'anciens trains réglementaires, et la simplification de la tarification. Au contraire, les transports publics automobiles seraient soumis à des obligations nouvelles telles que celles d'assurer un service régulier, de publier leurs horaires et leurs tarifs, d'appliquer un statut spécial à leur personnel.

La seconde phase de la réforme consistait dans la répartition du trafic par une organisation souple et progressive : souple pour s'adapter aux besoins locaux et progressive pour tenir compte des situations acquises et ménager les transitions. Cette répartition se fera au moyen d'ententes entre les transporteurs intéressés, et c'est seulement à défaut d'ententes que la puissance publique interviendra par voie d'autorité.

Cette coordination nécessaire, comment a-t-elle été pratiquement réalisée en France, c'est ce qui nous reste à examiner dans la seconde partie de cet ouvrage.

DEUXIÈME PARTIE

MODALITÉS DE L'INTERVENTION

INTRODUCTION

Dans la première partie de cette étude, nous avons montré comment l'intervention des pouvoirs publics dans l'organisation générale des transports en France était devenue une nécessité pour la sauvegarde des intérêts collectifs dont ils sont chargés.

Cette réglementation va comporter deux phases : l'organisation du régime intérieur de chacun des moyens de transport : réorganisation des chemins de fer par la convention et le décret-loi du 31 août 1937, organisation administrative des transports routiers, ou du moins ébauche d'une organisation par la création des Comités techniques départementaux et celle du Conseil supérieur des transports. L'examen de ces deux phases de l'intervention, fera l'objet des deux premiers chapitres, le troisième étant consacré à la coordination proprement dite des transports ainsi organisés et de la répartition du trafic.

CHAPITRE PREMIER

La réforme du régime des chemins de fer en 1937 : la S. N. C. F.

L'organisation administrative des chemins de fer avait été refondue dans les premières années d'après la guerre de 1914-1918. Cette opération n'avait pas réalisé tous les espoirs qu'on mettait en elle; depuis plusieurs années la crise des chemins de fer s'aggravait. En 1933, le Parlement se préoccupait déjà de cette situation angoissante et modifiait sur un certain nombre de points la Convention de 1921 dont l'application se révélait impossible. Ces remèdes étaient insuffisants, la situation devenait critique.

D'un côté, on demandait la nationalisation, en incriminant la politique néfaste des grandes Compagnies, leur irresponsabilité financière, et en prenant prétexte de ce réquisitoire pour réclamer la spoliation des actionnaires. Si les chemins de fer avaient paru au public, ou du moins à la clientèle électorale des élus du Front Populaire, un bastion du capitalisme aussi avancé, aussi symbolique que la Banque de France, il n'y a pas de doute que des procédés de force auraient dépossédé les Compagnies concessionnaires. Mais l'enthousiasme et l'ardeur des premiers temps s'usèrent vite, le bon sens reprit ses droits. On continua à demander la réorganisation des che-

mins de fer et on se décida à employer pour y parvenir la voie des négociations, c'était la voie de la sagesse.

De l'autre côté, les Compagnies demandaient l'application à la lettre de la Convention de 1921, présentant le refus du Gouvernement de procéder à des relèvements de tarifs comme la cause principale de la crise ferroviaire. La chose était malheureusement plus grave.

SECTION I : LES PROBLÈMES A RÉSOUDRE

Paragraphe 1. — *Le problème politique et technique de l'organisation du service.*

Le problème du service public est d'obtenir la bonne marche du service dans l'intérêt général. Il pose donc la question de l'organisation du service public en considération de son rendement.

Pour l'assurer, aux moindres frais, on envisageait la refonte des réseaux divers en un organisme unique. Depuis la guerre de 1914-1918, où les nécessités de la défense nationale firent passer l'ensemble des chemins de fer français sous l'autorité de l'administration militaire, la cohésion du service est allée s'accroissant par la création d'organes divers de coordination (Conseil supérieur des chemins de fer, Comité des Directeurs de réseaux, Commission des marchés), tout préparait, tout nécessitait un nouveau pas en avant. Il va être fait. Mais dans quel cadre va-t-on l'inscrire? Cadre de l'Etat, cadre de la concession. L'examen objectif du problème du rendement conduit-il à préférer une solution? Nous ne le pensons pas.

L'unification du service public des transports par chemins de fer se présente sur le plan politique, non

sur le plan technique. Certes, les économies et les progrès réalisés par la centralisation des pouvoirs de décision en un organisme unique ne sont pas négligeables. Les résultats d'efforts déjà tentés dans ce sens permettent de se faire une idée de l'ordre de grandeur des économies réalisables. L'intensification des mesures de collaboration des réseaux en 1935, création d'un service commun d'achats, réception en commun des combustibles, permirent de réaliser une économie de 1.375 millions en 1935. Placer ce chiffre, sans méconnaître pourtant son importance, en face des 4 milliards de déficit de cette même année suffit pour voir que de telles mesures, mêmes amplifiées, ne donnent cependant pas la solution du problème financier dont nous venons de voir l'ampleur et l'acuité.

A notre sens, le mode d'exploitation ne pouvait résoudre à lui seul ce problème. Cela tient à la nature du service public des chemins de fer; que l'on envisage l'exploitation en régie, l'exploitation en concession, les recettes des chemins de fer sont toujours de la même nature, perçues de la même façon, établies par la même personne. Ce sont des taxes payées par le public des usagers pour le transport de voyageurs ou de marchandises et fixées dans tous les cas par l'autorité publique et non par le concessionnaire. Ce dernier n'a pas d'action sur les tarifs. Il propose et le Ministre homologue.

Quel que soit le mode d'exploitation, c'est toujours l'Etat qui, fixant les tarifs, est maître de réaliser par ce moyen l'équilibre budgétaire du service. Mais ce moyen, il doit pouvoir l'employer, vouloir l'employer.

En raison de l'importance des transports par chemin de fer, il est des cas où un relèvement des tarifs serait difficilement supporté par l'économie nationale. Il en est ainsi dans les périodes de crises où les

prix de revient des objets doit subir toutes les contractions possibles faute de quoi le marché, déjà restreint, se fermerait plus encore.

Dans d'autres cas, le relèvement de tarifs serait peut-être supportable mais contrarierait la politique du Gouvernement ou serait l'aveu d'un échec, aussi ne veut-il pas y recourir. La question des tarifs n'est pas une question seulement financière, elle a des répercussions économiques, politiques et sociales. Cela explique que le Gouvernement soit en tout état de cause le maître des tarifs et qu'il doive le rester.

Pas plus qu'il n'a d'action sur les tarifs, le concessionnaire n'a le pouvoir d'opérer des réductions massives de personnel ou des suppressions de lignes desservies. Ces questions ont une importance nationale.

Elles touchent à la politique sociale, aux nécessités de la défense du territoire, et le Gouvernement ne peut les subordonner à des intérêts privés, pas même à des intérêts économiques généraux.

Il s'ensuit que pour les chemins de fer d'intérêt général, sous tous les modes d'exploitation, le déficit permanent reste à la charge des finances publiques.

Sans doute la concession se fait aux risques et périls du concessionnaire avec une responsabilité plus ou moins étendue, mais qui laisse subsister une certaine part des aléas financiers de l'entreprise. Qu'arriverait-il si l'Etat reste indifférent au déficit permanent d'un concessionnaire de chemin de fer? Il faudra interrompre le service ou recourir à la mise sous séquestre. Mais cette dernière mesure est provisoire, le service devra être repris par un nouveau concessionnaire ou mis en régie. Le problème reste entier. Le service doit continuer à fonctionner quelles que soient les charges financières, quel que soit le déficit. La chose est évidente dans le cas de nationalisation, de réseau d'Etat. Il n'en est pas autrement lorsque

ce sont des concessionnaires qui exploitent. Le système de la Convention de 1921 qui instituait le fonds commun, prévoyait que les déficits provisoires seraient couverts par des avances du Trésor, mais qu'en raison de ce déficit les tarifs seraient immédiatement relevés de manière à faire disparaître le déficit et à assurer le remboursement des avances du Trésor. Ce système était inapplicable. Il ne tenait pas compte du fait que la question des tarifs n'est pas seulement financière. En fait, en présence du déficit les Gouvernements successifs n'ont pas accordé aux Compagnies concessionnaires des relèvements de tarifs suffisants. Cela allait à l'encontre de la politique générale de déflation. Les déficits ont donc subsisté. Ils auraient probablement subsisté même si les tarifs avaient été relevés.

Ainsi la nationalisation n'est pas la solution du problème. Cette solution, il faudra la chercher dans des mesures techniques appropriées indépendantes du cadre juridique. Tout au contraire pourrait-on craindre que le service étatisé ne se laisse entraîner à des procédés démagogiques de gestion vis-à-vis du personnel qui ne ferait qu'aggraver la situation.

Paragraphe 2. — *Le problème juridique du respect des contrats existants.*

L'Etat était lié par des contrats de concession de services publics. Pour s'en dégager il n'y avait que deux procédés juridiques : l'accord amiable ou le rachat des concessions.

Cependant, au mois de juin 1937, certains préconisaient des solutions de force qu'on essayait de colorer d'une vague teinte juridique en plaçant l'imprévision. Mais, comme le fait justement remarquer

M. Pomaret dans son rapport : l'imprévision n'est pas faite pour sortir du contrat mais tout au contraire pour y rester. Il faut ajouter que cette théorie est destinée à parer à une situation provisoire et exceptionnelle, à franchir un mauvais pas. Or, ce n'est pas seulement une crise passagère dont souffrent les chemins de fer, c'est une situation définitive qui demande une réorganisation complète.

Ce n'est pas la première fois, au milieu des bouleversements politiques, économiques et sociaux de notre époque, que des services publics se sont ainsi trouvés atteints d'un mal si profond qu'aucun remède n'était suffisant pour leur rendre la vie. Que le mal qui atteignait les chemins de fer soit profond, que la crise soit grave, cela n'est que trop certain. Mais qu'on puisse parler, reconnaissant qu'il s'agit bien d'une situation définitive, de leur appliquer la jurisprudence des Tramways de Cherbourg, c'est un singulier abus de langage. L'Administration compétente, pour organiser le service, peut, nonobstant la clause contractuelle fixant la durée de la convention, soit supprimer le service public concédé (par exemple dans le cas où le S. P. a cessé d'être viable), soit le modifier. En particulier l'Administration a le droit à tout moment de substituer le procédé de la régie au procédé de la concession. Mais cette substitution ne peut se faire que moyennant l'allocation au concessionnaire d'une indemnité compensatrice du préjudice causé par la dépossession ou la suppression du service. Cela à condition de vouloir rester dans les voies juridiques. Il s'en fallut de peu qu'on ne s'en écartât.

« Au mois de juin 1937, le Gouvernement Blum demanda au Parlement les pleins pouvoirs et ne les obtint pas. Si ces pouvoirs lui avaient été donnés, alors, il est fort probable que le Gouvernement eût

résolu la question des chemins de fer par une solution de force. » (Pomaret, rapport p. 15.)

De même, et pour d'autres raisons, le rachat ne pouvait être envisagé. Une telle opération est financièrement très lourde; elle comprend l'octroi au concessionnaire d'une indemnité d'éviction ou d'expropriation. Quels que fussent être les résultats d'une refonte des réseaux et du regroupement de leur administration, l'indemnité de rachat prévue était trop importante pour être supportée par les finances françaises.

Une seule solution restait : l'accord amiable. Dès son arrivée au pouvoir, fin juin 1937, le Gouvernement Chautemps-Bonnet s'employa à le réaliser.

Au Conseil des Ministres du 8 juillet 1937, une Commission Interministérielle était désignée pour préparer la réorganisation des réseaux de chemins de fer. Elle comprenait : le Président du Conseil, le Vice-Président du Conseil, les Ministres des Travaux Publics, des Finances, du Commerce, du Travail. Cette Commission chargeait le Ministre des Travaux Publics d'appuyer les pourparlers avec les Compagnies de chemins de fer et de lui présenter avant le 31 août un programme d'action et des textes de conventions nouvelles. En même temps elle définissait les directives selon lesquelles elle estimait qu'il convenait d'aborder le problème.

La Commission, reconnaissant qu'il serait souhaitable, en raison notamment des engagements pris devant le Sénat, que la réforme puisse être réalisée en accord avec les Compagnies concessionnaires, était d'avis que la réforme devait se traduire pour l'Etat à la fois par une diminution des charges annuelles et par des économies en capital.

D'une part, il lui semblait que la gestion des ré-

seaux sous l'autorité de l'Etat devait permettre de réaliser progressivement des économies importantes. D'autre part, cette réorganisation devait entraîner un nouveau règlement de la question des droits éventuels des Compagnies en fin de gestion, droits qui devaient être déterminés en tenant compte du fait que l'Etat se trouvait avoir payé depuis le 1^{er} août 1914 les éléments d'actif que l'application de la lettre de la convention le conduirait à racheter en fin de concession.

Par contre, la Commission admettait que la propriété du domaine privé des Compagnies concessionnaires ne serait pas mise en cause, que celles-ci recevraient une annuité correspondante à l'intérêt statutaire, au dividende garanti et à l'amortissement de leurs actions, et que l'intérêt et l'amortissement de leurs obligations déjà émises continueraient à être assurés dans les conditions analogues à celles existantes.

Enfin, la Commission se proposait de faire connaître aux Réseaux que dans la S. N. C. F. à créer la majorité devrait appartenir à l'intérêt général : « Au moment où le Gouvernement marquait son intention d'intervenir énergiquement pour réaliser la coordination des transports, il ne pouvait être question, disait la Commission, de sauvegarder des intérêts privés au bénéfice d'autres intérêts privés. »

Le Gouvernement marquait son désir de réaliser ce que M. L. Blum avait laissé entendre au cours du Congrès du parti S. F. I. O. de Marseille, « qu'avant la fin du mois d'août un décret serait pris donnant la majorité à l'Etat dans une Société nationale unique qui administrerait les chemins de fer ». Dans la discussion qui s'ouvrit sur les principes précédents, les Compagnies s'attachèrent d'abord à préciser leur position maxima; elles firent valoir dans leur pléni-

tude les droits qu'à leur avis leur conférait la Convention de 1921.

Dans le premier mémorandum qu'elles présentèrent, elles prétendirent qu'elles n'envisageaient de signer une nouvelle convention qu'à la condition d'obtenir pour leurs actionnaires une annuité tenant compte à la fois des avantages que leur procurerait un rachat d'office effectué à la requête de l'Etat, des avantages qui résulteraient pour chaque Compagnie d'un rachat effectué à la demande de cette dernière quelques années avant l'expiration de sa concession.

Les Compagnies réclamaient une véritable indemnité basée sur la partie de la Convention de 1921 relative aux primes résultant du jeu de cette convention.

L'ensemble de ces droits n'était pas chiffré. Le mémorandum des Compagnies ne faisait qu'une allusion à leur montant éventuel en milliards.

Enfin les Compagnies demandaient à avoir la majorité dans la Société nouvelle et réclamaient de ce fait une prime de gestion supplémentaire.

Le Gouvernement s'attacha à démontrer que dans les arrangements financiers à intervenir par application d'une convention nouvelle, compte tenu des conditions dans lesquelles s'était exercée la gestion des Compagnies et s'appuyant sur la jurisprudence (Tramways de Cherbourg, décembre 1932), les Compagnies devaient accepter une participation dans les déficits des derniers exercices. La conclusion était l'annulation quasi complète de toute obligation de l'Etat envers les Compagnies du fait du remplacement de la Convention de 1921.

Du point de vue du personnel cheminot, le Gouvernement réclamait, comme cela était demandé par les intéressés, la participation du personnel à la gestion de la Société nouvelle.

Au point de vue du crédit, le Gouvernement demandait de maintenir des possibilités de crédit au moins équivalentes aux besoins provenant des déficits non immédiatement réductibles. Les négociations s'engagèrent.

La question de la majorité dans le Conseil d'Administration souleva l'opposition. Les Compagnies en firent un point d'honneur. Elles n'avaient pas démérité. Cette opposition amena le Gouvernement à substituer au principe d'une majorité de fonctionnaires, celui d'une majorité d'intérêt général.

Pour l'indemnité, les Compagnies, revenant sur leur première position, demandaient quelques jours avant le 31 août (date d'expiration des pleins pouvoirs) une indemnité comprenant les sommes qui leur seraient versées aux dates d'expiration de leur concession, déduction faite de leur dette de garantie.

Elles demandaient 2 milliards. On leur donna 700 millions. La rédaction de la convention à intervenir et le règlement des multiples questions de détails furent confiés à une Commission de fonctionnaires du M. T. P. et des Finances, et de représentants des Compagnies.

Le M. T. P. et la Commission interministérielle, mis au courant par la Commission technique, n'avaient plus qu'à décider les points où la thèse gouvernementale et celles des Compagnies se rapprochaient, et ceux où ils devaient imposer leur volonté. La hâte que l'on mit à établir la convention empêcha d'en étudier les modalités. « L'accord général fut au dernier moment remis en cause à l'aube du 31 août (la discussion s'était poursuivie toute la nuit). Le Ministre menaça de rompre les pourparlers si les Compagnies maintenaient certaines de leurs demandes. Un texte de loi fut arrêté le 31 août et soumis le même jour, à 9 heures du matin, au Comité de Di-

rection des Grands Réseaux, et à 10 heures au Conseil des Ministres. »

Au sein du Cabinet, l'accord unanime nécessaire ne fut pas facile à réaliser. Il était difficile à certains d'abandonner le programme de nationalisation intégrale, à d'autres d'admettre la main-mise de l'Etat sur les chemins de fer. On parvint pourtant à s'entendre et la Convention fut signée le jour même.

SECTION II : LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

L'organisation nouvelle réalise plusieurs réformes :

- a) Amélioration du service public par l'unification du réseau;
- b) Création d'une société d'économie mixte;
- c) Mesures tendant à faire disparaître le déficit;
- d) Satisfaction aux intérêts des actionnaires des Compagnies concessionnaires des anciens réseaux.

Paragraphe 1. — *L'unification du Réseau.*

Solution préparée de longtemps par étapes et d'ailleurs indiscutablement excellente. Dès avant la guerre, plusieurs mesures déjà tendaient à ce résultat. La guerre de 1914 fit apparaître leur insuffisance, alors que tout le réseau français devait passer sous la gestion de l'autorité militaire pour faciliter la défense nationale. Cette cohésion réalisée par la guerre ne cessa pas. La Convention de 1921 réalisait l'unité financière par la création du fonds commun dans lequel toutes les Compagnies excédentaires verseraient le cas échéant leurs bénéfices, et où en revanche les Compagnies déficitaires puiseraient les sommes nécessaires pour couvrir leur déficit et le

service de l'intérêt garanti, ce fonds étant alimenté par des avances remboursables du Trésor.

Mais ces mesures mêmes paraissaient insuffisantes. A l'ancien système, on faisait plusieurs critiques justifiées en totalité ou en partie.

C'était, d'une part, la trop grande autonomie des réseaux. Malgré les efforts d'unification, on constatait la survivance de méthodes et d'errements différents. Des réformes portant sur d'autres points, mais présentant un intérêt évident, notamment l'unification de la signalisation, se heurtaient au particularisme des réseaux. D'autres gênaient les usagers, notamment l'utilisation peu rationnelle et par suite coûteuse du matériel, sans parler des luttes sourdes de tarifs.

Au Comité de Direction, chaque réseau étant représenté également, les réseaux d'Etat étaient obligés de s'incliner devant les décisions des grandes Compagnies, c'est ce qu'on appelait l'« omnipotence » des réseaux.

Enfin, par suite du développement des transports concurrents, la question de la coordination des intérêts des réseaux avec les besoins de l'économie nationale ne constituait que l'un des aspects du problème général de la coordination des transports publics. Ce problème demandait une solution d'ensemble, et il apparaissait que l'institution du Conseil supérieur des chemins de fer n'était plus en harmonie avec le fonctionnement du service et qu'il était impuissant à résoudre les questions d'ordre général ainsi posées.

Toutes ces raisons conduisaient à fondre le service en un réseau unique. Cette solution était préparée par l'évolution des chemins de fer et de leur organisation depuis la guerre de 1914-1918. Elle allait être réalisée par le décret-loi du 31 août 1937 approuvant

une convention du même jour entre les anciennes Compagnies concessionnaires et l'Etat.

Par ce texte, l'unification du réseau est réalisée. Une administration unique prend toutes les mesures d'intérêt général. On ne peut qu'approuver cette réforme.

Paragraphe 2. — *La Société Nationale.*

Cette fusion en un organisme unique chargé de prendre toutes les décisions d'intérêt général était une solution indiscutée. Il en était tout autrement de la forme juridique de la gestion : régie ou concession.

La solution réalisée est un compromis : le réseau est exploité par une Société nationale régie par le Code de commerce et la législation sur les sociétés anonymes. En ce qui concerne les anciennes Compagnies, elles disparaissent en tant qu'exploitantes, mais juridiquement elles survivent. Le caractère transactionnel de la réforme réalisée est exprimé dans le rapport Pomaret, dans les trois propositions suivantes :

1° Les Compagnies sont maintenues.

2° Ni les Compagnies, ni l'Etat n'exploitent directement.

3° L'Etat participe néanmoins à l'exploitation du réseau ferré.

Cette Société reçoit la concession de l'exploitation du réseau unique pour une période allant du 1^{er} janvier 1938 au 31 décembre 1982.

Juridiquement, est-ce une concession ?

Pour qu'il y ait concession, il faut en principe que la Société soit exploitée aux risques et périls du concessionnaire. Nous avons vu comment, dans les

circonstances actuelles, cette règle était inapplicable au service public du transport par chemin de fer. Avec la Société Nationale, comme sous le régime de la Convention de 1921, mais en droit et non seulement en fait, l'exploitation est faite aux risques et périls de l'Etat. C'est le Trésor public qui fera les avances nécessaires, sauf remboursement, avec les excédents de recettes ultérieures. C'est le budget de l'Etat qui devra couvrir les déficits permanents au cas où le Parlement refuserait les relèvements de tarifs nécessaires.

Ce n'est pas le seul cas où les collectivités publiques participent financièrement à une concession. La loi autorise de telles participations pour les services publics locaux au moyen de souscription d'actions ou d'obligations : ce sont les sociétés dites d'économie mixte. Mais ces sociétés restent des concessionnaires car la loi exige que la responsabilité financière de l'exploitation reste aux risques du concessionnaire : les administrations locales ne peuvent participer financièrement que pour une partie du capital, et cette participation doit être inférieure à la moitié, en fait elle ne doit jamais dépasser 40 %. La majorité des actionnaires doit être composée de souscripteurs particuliers. L'Administration publique locale doit être en minorité quant à la participation financière et ne peut avoir qu'une minorité de représentants dans l'Assemblée générale et dans le Conseil d'Administration : là où sont les risques, là est le pouvoir. Bien évidemment cette participation n'ôte pas à l'Administration publique les pouvoirs propres au concédant. Pour la S. N. C. F. il n'y a ni concession ordinaire, ni concession d'économie mixte. L'exploitation se fait aux risques et périls de l'Etat.

Il possède la majorité du capital social, soit 51 %.

Dans tous les conseils de la Société, les fonctionnaires ou les membres nommés par le Gouvernement forment la majorité. Au Conseil d'Administration, 17 sur 33. Au Conseil de Direction auquel le Conseil d'Administration, qui possède « les pouvoirs les plus étendus », peut déléguer tout ou partie de ses attributions, on trouve 5 fonctionnaires et 5 représentants des Compagnies, mais le Président de la S. N. C. F. fait pencher la balance du côté des premiers. Ainsi le dernier mot appartient toujours au Gouvernement. Le service public industriel des chemins de fer est confié en régie à une administration douée d'une certaine indépendance.

C'est par des raisons politiques, par ce qu'on appellera plus tard des raisons historiques, qu'il faut expliquer qu'on soit resté à mi-chemin de la nationalisation. Les ministres radicaux la voyaient avec méfiance. Ils obtinrent une double satisfaction. La première est la part relativement importante laissée dans les Conseils de la nouvelle Société aux représentants des anciens réseaux. La seconde est le fait d'avoir inclus dans le texte de la Convention la désignation des membres du Conseil d'Administration : fonctionnaires dont le passé était le gage d'une administration prudente et sage, très au courant des nécessités économiques et techniques du service.

Par cette double concession, on s'assurait que le service des chemins de fer serait géré d'une manière « industrielle ».

Cependant, la Société nouvelle vaudra dans l'avenir ce que vaudront les hommes qui la dirigent et le Gouvernement qui les a placés à sa tête. Mais les traditions s'acquièrent : la première équipe, judicieusement choisie, laissera à ses successeurs une méthode qu'il leur sera difficile de ne pas suivre.

Paragraphe 3. — *L'équilibre financier de l'exploitation.*

L'unification du réseau ne résorbe pas le déficit par sa seule vertu. Les économies réalisées par une administration unique sont en réalité sans influence sur la solution du problème financier. Mais c'est justement de la gestion nouvelle qu'on attend des mesures propres à rétablir l'équilibre budgétaire.

Chose curieuse, la Société nouvelle, entièrement dans la main du Gouvernement, obtint beaucoup plus que les anciennes Compagnies.

Cela tient d'abord à l'imminence du péril; l'ampleur du déficit, les dangers de sa répercussion sur les finances nationales exigèrent une solution rapide par des moyens énergiques.

Ensuite, le Gouvernement, toujours obligé par la nature des choses à supporter la charge du déficit des chemins de fer, va maintenant être directement responsable de ce déficit et seul désigné pour prendre les mesures propres à le résorber.

Sur le papier, l'équilibre financier devra être réalisé, le déficit couvert par un relèvement de tarifs ou par un crédit inscrit au budget de l'Etat. C'est l'idée même du fonds commun de 1921. Mais cela, c'est l'équilibre apparent. Pour qu'il y ait équilibre réel, il faut que les dépenses de l'exploitation (en dehors des subventions de l'Etat) soient couvertes par les recettes de l'exploitation. Il faut donc agir sur les tarifs ou faire des économies (personnel, combustible, matières diverses de consommation). C'était l'idée du fonds commun, c'est aussi l'idée consacrée par le décret-loi de 1937.

Aucun procédé (régie ou concession) n'assure automatiquement l'équilibre de l'exploitation, en raison

des tarifs dont la modification est une question d'intérêt national et non pas une question d'intérêt financier, et en raison de la dépense du personnel qui est une question sociale, électorale, démagogique.

Un effort fut fait et devait se développer dans les premières années d'exploitation de la Société nouvelle.

Trois sortes de mesures :

1° Le relèvement des tarifs rendu possible par l'augmentation générale des prix.

2° Des économies réalisées dans le cadre d'une coordination des transports et également accompagnées d'améliorations du service en vue d'une meilleure adaptation aux conditions techniques nouvelles de l'exploitation.

3° Des mesures financières et budgétaires.

La première catégorie de mesures ne demande pas à être commentée. Les chemins de fer français restaient, même après ces relèvements, parmi les moins chers du monde. Ils le sont aujourd'hui encore. D'autre part, la hausse générale des prix rendait imperceptible celle des chemins de fer. C'est dans les mesures du second ordre qu'il faut au contraire ranger les plus importantes et celles dont les perspectives d'avenir sont les plus grandes. Sur elles, quelques précisions sont nécessaires. Nous y reviendrons d'ailleurs dans un chapitre suivant, en tant qu'elles s'intègrent au programme général de coordination.

Quelles sont ces mesures? Ce sont :

1° La suppression de lignes secondaires et leur exploitation le cas échéant par autobus; 2° la réduction du parcours des trains parallèlement à la baisse de trafics sur les lignes toujours exploitées; au mois de mai 1939, les parcours effectués sont inférieurs de 12 % à ce qu'ils étaient en 1937; pourtant ils sont encore supérieurs au niveau de 1926 pour

un trafic sensiblement inférieur; 3° la réduction du parcours des trains par une meilleure répartition des rames, un regroupement des gares de triage et la disparition des limites des anciennes régions; 4° réduction du programme de travaux de renouvellement et d'entretien du matériel et des installations; 600 millions de travaux ont ainsi été différés en 1938; 5° adaptation des effectifs aux besoins du trafic. La résorption des excédents posait ici un problème essentiellement délicat. Pour le résoudre les moyens normaux ont tout d'abord été mis en œuvre :

a) Suppression du recrutement de toutes les catégories d'agents autres que celles dont la formation doit être poursuivie pour répondre aux besoins futurs;

b) Utilisation d'agents du cadre permanent à des travaux normalement confiés à des auxiliaires et licenciement corrélatif de ces auxiliaires;

c) Reprise pour exécution en régie de travaux précédemment confiés à des entrepreneurs.

Mais ces procédés n'auraient pas permis à eux seuls de résorber la totalité des excédents. La réforme des règles de travail réalisée par le décret-loi du 12 novembre 1938, ayant eu pour effet de dégager de nouveaux surnombres, de nouvelles mesures furent donc prises :

— Remise en vigueur des dispositions inspirées du décret-loi du 19 avril 1934 permettant le départ en retraite des agents qui n'étaient pas éloignés de plus de trois ans de la date à laquelle ils auraient eu droit à la retraite normale;

— La mise à la retraite d'office, avec préavis de trois mois, des agents ayant droit à cette retraite normale.

Ces dispositions ont été renforcées par d'autres prescriptions qui rendent obligatoires, sous réserve

de certains sursis, la mise à la retraite des agents qui, ne remplissant pas les conditions d'ancienneté de services, ont cependant atteint l'âge exigible pour obtenir une retraite normale. Ce même décret prévoit le détachement des agents en surnombre dans les ateliers et usines travaillant pour la défense nationale, de façon à satisfaire aux besoins de ces industries en personnel spécialiste. Dans le même ordre d'idées, la S. N. C. F. entreprenait dans ses ateliers et avec son personnel, l'exécution de commandes de la défense nationale.

L'ensemble de ces mesures a permis de ramener l'effectif global du personnel (permanent et auxiliaire), au cours de l'année 1938, de 522.106 à 500.764, soit une diminution de 21.342 agents. En 1939, une nouvelle réduction opérée fait ressortir à près de 50.000, soit 10 % environ de l'effectif total en diminution.

Ces efforts vers un ajustement de l'organisation des chemins de fer aux nécessités actuelles devaient être couronnés par une politique générale de coordination des transports dont nous avons déjà vu la nécessité et dont nous verrons les développements. La coordination du rail et de la route relève essentiellement de la puissance publique. Elle ne peut trouver place dans une convention. Le décret-loi du 31 août, en ce qui concerne la coordination rail-route, associe les départements à la coordination des transports de voyageurs en chargeant les Conseils généraux de l'établissement des plans de réorganisation des services locaux.

Il prévoit notamment la collaboration de ces collectivités avec les chemins de fer pour l'établissement des services automobiles destinés aux remplacements de voie ferrée.

Pour les transports de marchandises, une grande

liberté sera laissée aux petits transports et aux entreprises de camionnette rurale non susceptibles de concurrencer le chemin de fer. Par contre, les entreprises de transports à longue distance, dont le matériel continuera à être contingenté seront amenées à se grouper en associations appliquant des tarifs homologués et sur lesquelles pourra s'exercer le contrôle de l'Etat et des Comités de coordination. Ce contrôle est encore accru par des dispositions du décret-loi du 17 juin 1938. Toutes ces mesures ne se séparent pas du problème des chemins de fer. On lit en effet, dans le rapport au Président de la République qui précède le décret-loi du 30 août 1937 : « C'est de la réalisation de la coordination que dépend en grande partie le succès de la réorganisation des chemins de fer. » Ce programme pose la question de l'organisation générale des transports dans le cadre national. En effet, la refonte du réseau ferré ne constituait dans l'esprit du Gouvernement, qu'une partie de la réforme. Pour qu'elle portât tous ses fruits on devait opérer une réorganisation des transports pour une répartition judicieuse de leur emploi. Nous aurons à revenir longuement sur cette importante question dans la deuxième partie de cet ouvrage.

Enfin, des mesures financières et budgétaires sont présentées par la convention. Elles se résument en deux règles impératives :

1° L'équilibre est obligatoire; 2° il est interdit à la Société de recourir à l'emprunt pour couvrir le déficit.

1° Cette formule de l'équilibre obligatoire existait déjà en 1921. L'automatisme des tarifs était, en principe, un vœu, ce n'était pas une règle absolue.

« Dans la Convention du 31 août 1937, au contraire, écrit M. Pomaret, la règle de l'équilibre est péremptoire. En cas d'insuffisance d'exploitation, ou bien les

tarifs seront relevés ou aménagés en conséquence, ou bien, l'Etat devra verser à la S.N.C.F. une subvention — et non pas une avance — correspondant aux recettes supplémentaires attendues des mesures tarifaires envisagées. Pas d'équivoque, pas d'échappatoire possible, les termes du contrat sont formels; les augmentations ou aménagements de tarifs que la S.N.C.F. sera tenue de proposer en vue d'équilibrer son budget seront applicables « de plein droit » si le M. T. P. n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois; en cas d'opposition, le Gouvernement demandera immédiatement au Parlement le vote d'un crédit égal au produit qui était attendu des mesures en question et dont le montant sera versé à la Société; si ce crédit n'est pas voté dans le délai de deux mois à compter du jour de la proposition faite par la Société (trois mois si les Chambres sont en vacances), les relèvements ou aménagements proposés sont applicables de plein droit.

« Ainsi, l'équilibre financier doit être assuré en tout état de cause, les pouvoirs publics restant naturellement juges de décider si l'effort supplémentaire à accomplir pour parfaire cet équilibre doit être demandé aux seuls usagers du rail ou à la collectivité tout entière.

« Bien entendu, il ne pourrait être question de réaliser l'équilibre intégral dès la première année de fonctionnement de la Société Nationale. S'il apparaît, notamment, que l'exercice en cours 1937 se soldera pour l'ensemble des réseaux par un déficit de l'ordre de 6 milliards, il eut été difficile — étant donné surtout la situation économique et financière actuelle du pays — de demander soit à de nouvelles augmentations de tarif, soit, à défaut, à de nouveaux relèvements d'impôts, les ressources nécessaires pour combler une insuffisance de cette importance. » La réali-

sation de l'équilibre a donc été prévue en deux étapes. Première étape : le petit équilibre qui correspond sensiblement à l'équilibre du compte d'exploitation doit être réalisé dès 1938. Le déficit de ce compte peut être chiffré au moment de la constitution de la Société nouvelle à 2.860 millions. A cette somme, il y a lieu, d'après la nouvelle convention, d'ajouter les éléments suivants :

Charges de trésorerie et dividende garanti	285 millions
(autrefois compris dans les charges de capital).	
Versement au fonds de renouvellement des installations et du matériel (article 23 de la Convention)	350 —
Charges diverses nouvelles	125 —
	760 —

Par ailleurs, la S.N.C.F. avait prévu une provision pour faire face à l'augmentation des traitements et des retraites résultant de la loi du 4 décembre 1937.

Le déficit se trouverait, de ces deux chefs, porté à 4.370 millions, mais la S.N.C.F. escompte recevoir 400 millions à titre de redevance de l'Administration des Postes, et retirer 500 millions des mesures de coordination. Le déficit se trouverait ainsi ramené aux environs de 3.500. C'est ce déficit qu'il s'agissait de couvrir par un nouveau relèvement de tarifs à partir du 1^{er} janvier 1938.

Deuxième étape : le grand équilibre ou l'équilibre intégral de l'ensemble des dépenses et des recettes de la Société devra être assuré en cinq années, c'est-à-dire au plus tard pour l'exercice 1943. — Les dépenses de la Société comprenant non seulement les dépenses

d'exploitation et certaines dépenses particulières (cf. convention, art. 21, parag. 6), mais, encore, le montant des charges des emprunts émis par les grands réseaux, l'Etat remboursant naturellement à la S.N.C.F. comme il remboursait aux réseaux les charges d'emprunts émis pour son compte. — Pour permettre à la Société de faire face à ces charges (environ 4 milliards), le Trésor lui consentira, si besoin est, des avances remboursables sur les excédents ultérieurs d'exploitation.

Sans doute, il pourra exceptionnellement se produire que, par suite d'aménagements tarifaires tardifs ou insuffisants, le compte d'un exercice terminé se solde, en définitive, par un déficit. Dans ce cas, c'est encore l'Etat qui viendra en aide à la Société, mais, cette fois, au moyen d'avances qui devront obligatoirement être faites en capital. Ces avances porteront intérêt et seront remboursables au plus tard le 31 décembre de l'exercice suivant. Si, au contraire, le compte de liquidation d'un exercice comporte un excédent, celui-ci sera consacré pour sa majeure partie au remboursement des avances consenties par l'Etat au cours de la période transitoire, le surplus devant servir à la dotation d'un fonds de renouvellement du matériel, puis d'un fonds de réserve et enfin à l'épurement des avances antérieures du Trésor au titre des charges des emprunts émis avant le 31 décembre 1937.

2° La seconde règle est que le déficit ne doit plus être couvert par l'emprunt : « l'équilibre devant être assuré, normalement, soit par des mesures tarifaires, soit, en deuxième ligne, par des subventions de l'Etat, et exceptionnellement par des avances du Trésor en capital; l'autorité concédante se voit ainsi retirer la faculté que lui avait laissée la Convention de 1921 de demander aux réseaux d'emprunter pour son

compte les sommes nécessaires à la couverture des insuffisances d'exploitation. Du reste, il est formellement stipulé dans la Convention du 31 août 1937 que la S.N.C.F. ne pourra procéder à des émissions que pour subvenir aux dépenses d'établissement du chemin de fer : construction de lignes nouvelles, travaux complémentaires, matériel roulant, mobilier, outillage, approvisionnements et aux dépenses assimilées. »

Ces mesures, nécessitées par la situation financière, appellent sans doute des critiques de détail. Sévères, elles portaient atteinte à des situations acquises et suscitérent des plaintes. Toutes les réformes en sont là; c'est pourquoi on attend, pour les réaliser, qu'elles se présentent avec un caractère d'inéluctable nécessité. Quoi qu'il en soit, ces mesures ont porté leurs fruits. Malheureusement, elles se sont trouvées contrebalancées par la politique sociale et économique des Gouvernements issus des élections de 1936 qui a imposé aux réseaux des charges importantes et nouvelles : hausse de salaires, hausse des matières premières et fournitures, dont les conséquences se sont développées malgré les atténuations apportées à plusieurs reprises à leurs principes, notamment la modification de la réglementation du travail (décrets-lois du 12 novembre 1938 et du 19 mai 1939). De ce fait, la surcharge du budget de 1938 vis-à-vis de celui de 1937 s'élève à 3.125 millions. D'autre part, la situation économique ne s'améliorait pas, le trafic étant toujours en baisse; de 1937 à 1938, il diminuait de 17 %, cette régression étant ainsi caractérisée :

Voyageurs : nombre de voyageurs	12,05 %
— — — km. . . .	18,34 %
Marchandises : tonnage total transporté...	17,1 %
— — — kilométrique.. . .	17 %

La baisse des unités de trafic absorbait ainsi une partie de l'excédent de recettes escompté du fait du relèvement général des tarifs de 22,5 % en moyenne pour les voyageurs et de 24 % pour les marchandises. Compte tenu des relèvements antérieurs de juillet et août 1937, les tarifs au début de 1938 comportaient les taux de majoration suivants par rapport à ceux en vigueur au 1^{er} janvier 1937 : 49,5 % pour les voyageurs et 53,8 % pour les marchandises.

A la fin de l'exercice 1938, malgré les efforts d'économie et malgré les relèvements de tarifs, le budget (petit équilibre) de la S.N.C.F. accusait un déficit de 2.541 millions. Ensuite, les circonstances exceptionnelles de la guerre ont fait apparaître bien fugitivement une situation meilleure.

SECTION III : LA STRUCTURE JURIDIQUE DE LA SOCIÉTÉ NOUVELLE

Dans notre précédent chapitre, en examinant la forme juridique de la Société nouvelle, nous avons montré que ce n'était pas en réalité une concession malgré les termes employés dans les textes; nous rangeant sur ce point à l'avis développé notamment par M. Jèze (R. D. P. 1938), nous y voyons un office public. Cependant, l'apparence donnée, celle de la concession, ne va pas sans entraîner des conséquences et contribuer à donner à la Société nouvelle une figure particulière. Ce régime hybride est un effet des circonstances dans lesquelles elle est née. C'est une transaction qui se marque par la subsistance des anciennes Compagnies et par les règles particulières de la nouvelle concession. Les anciennes Compagnies subsistent; quelle est la situation qui leur est faite?

Quel est le régime juridique de l'exploitation par la Société nouvelle?

Paragraphe 1. — *La situation des anciennes Compagnies et de leurs actionnaires.*

1° La détermination du domaine privé.

Une des raisons principales qui ont poussé les Compagnies à se prêter à l'accord amiable de la Convention du 31 août 1937, c'est l'assurance de voir rester entre leurs mains leur domaine privé. Le principe, une fois posé, il fallait déterminer la consistance de ce domaine privé. C'était relativement facile. Mais il fallait éviter que la reconnaissance de cette propriété entravât le fonctionnement du service public des chemins de fer; c'est pourquoi la Convention prévoit que les biens des domaines privés, jugés par la Société Nationale nécessaires à l'exploitation du chemin de fer, seront transférés à cette Société. « A défaut d'accord, ces biens seront déterminés, pour chaque Compagnie, par une Commission arbitrale composée d'un expert désigné par la Compagnie intéressée, d'un expert désigné par la Société Nationale avec l'agrément du Ministère des Travaux Publics et d'un arbitre désigné par le Premier Président de la Cour de Cassation. Cette Commission fixera le montant de l'indemnité qui sera due à la Compagnie. La sentence arbitrale sera susceptible d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat. D'autre part, à partir du 1^{er} janvier 1938, la Société Nationale prendra en location les immeubles ou locaux appartenant aux domaines privés des Compagnies, et actuellement affectés soit au service du chemin de fer, soit au logement de ses agents, soit au logement d'agents des services publics connexes. Cette location se fera aux conditions en vigueur au 31 décembre 1937. Elle ne pourra prendre

fin s'il y a lieu, et sauf accord amiable entre les parties, que par cession desdits immeubles au profit de la S.N.C.F., conformément à la décision de la Commission arbitrale et au plus tard au 31 décembre 1955. »

2° Situation des obligataires et des actionnaires.

La situation des obligataires demeure inchangée. La S.N.C.F. assume le service des obligations.

La situation matérielle des actionnaires n'est pas non plus modifiée pour l'instant, puisque depuis de nombreuses années ils ne touchaient plus de prime de gestion; leurs droits pour l'avenir ont fait l'objet d'un compromis. Ils renoncent aux indemnités en capital que l'Etat aurait dû leur verser en cas de rachat ou en fin de concession, d'après la Convention de 1921. En contre-partie, ils disposeront, au 31 décembre 1955, du montant des intérêts de 6 % accumulés jusqu'à cette époque, soit environ 800 millions, et continueront à recevoir après cette date, en tant qu'actionnaires de la Société Nationale et jusqu'à expiration de cette dernière, l'annuité d'intérêt et d'amortissement afférente aux actions A.

3° Rémunération des Compagnies.

Cette rémunération comprend deux éléments : une indemnité de rachat et une annuité de rachat.

Le premier élément a le caractère d'une indemnité d'expropriation versée par tranches annuelles et correspond à l'indemnité de rachat qu'aux termes des contrats antérieurs, l'Etat devait leur verser en capital. Mais pour permettre aux Compagnies d'assurer pendant la durée de leurs anciennes concessions la rémunération de leur propre capital social, qui était garantie par l'Etat, l'art. 5 de la Convention prévoit des redevances annuelles.

1° *L'indemnité de rachat.* — « Les actions A remises aux Compagnies, à l'inverse des actions B remises à l'Etat, font l'objet d'un amortissement qui,

aux termes de l'art. 2 de la Convention, doit être réglé de manière à être complètement achevé le 31 décembre 1982. Les actions amorties avant ce terme seront remplacées avant la date d'échéance par des actions dites de « jouissance » et désignées actions J, la seule jouissance attachée à ces titres étant d'ailleurs celle d'une participation dans la gestion de l'entreprise, puisque la rémunération des actions de la Société Nationale ne comporte qu'un intérêt fixe, à l'exclusion de tout dividende.

Outre l'amortissement prévu ci-dessus, les actions A ont droit à un intérêt fixe de 6 % dans les mêmes conditions que les actions B.

Amortissement et intérêt des actions A constituent une annuité représentative de l'indemnité de rachat, due par l'Etat aux Compagnies, à raison de leurs travaux complémentaires, de leur matériel roulant et de leurs mobiliers ou approvisionnements.

Calculée sur la base d'une annuité terminale constante jusqu'en 1982, elle atteint un montant de l'ordre de 45 millions pour l'ensemble des Compagnies. Ce chiffre traduit un sacrifice appréciable de la part de ces dernières. Mais pour en mesurer justement l'étendue, il faudrait connaître exactement les éléments de la transaction opérée; or, cette connaissance fait défaut. Aux termes de l'art. 2 de la Convention, les actions A et J devront demeurer bloquées au nom des Compagnies jusqu'au 31 décembre 1955; cette date était prise comme date moyenne d'expiration des concessions dont elles étaient bénéficiaires et, par voie de conséquence, comme date moyenne d'expiration des Compagnies elles-mêmes, en tant que Sociétés commerciales. Les Compagnies du Nord et de l'Est, dont les concessions prennent fin en 1950 et 1954, ont été mises en demeure, par le décret-loi approubatif (art. 4), de se proroger jusqu'à cette date.

Au 31 décembre 1955, les actions A et J devront être réparties entre les actionnaires des Compagnies, au prorata de leurs droits respectifs, dans l'actif de celles-ci; du même coup, les droits que les Compagnies tenaient du chef de ces actions, tant au point de vue gestion qu'au point de vue rémunération, se trouveront transférés à leurs actionnaires, qui sont ainsi appelés à leur succéder, jusqu'à ce qu'à son tour l'Etat recueille leur succession. Toutes ces transmissions d'actif devront être opérées automatiquement sans règlement de comptes et, par suite, espérons-le, sans litiges possibles.

Les produits des actions bloquées jusqu'au 31 décembre 1955 au titre de l'amortissement comme au titre de l'intérêt sont portés obligatoirement par les Compagnies à un compte spécial, géré par elles, sous le contrôle de la Commission des comptes de la S.N. Ils ne peuvent, en principe, faire l'objet d'aucune répartition entre les actionnaires sans l'autorisation du M. T. P., mais il est prévu que lorsque la Société aura réalisé l'équilibre financier (abstraction faite des charges, des emprunts émis en couverture des dépenses antérieures à 1938), il pourra être distribué 20 % au maximum sur les produits précités (art. 3 de la Convention).

Cet équilibre financier minimum doit être obtenu dès l'exercice 1938 et dépassé au cours des exercices suivants. On doit, par suite, considérer qu'à concurrence d'un cinquième l'intérêt et l'amortissement des actions A seront normalement susceptibles de distribution. En outre, les produits des sommes mises en réserve seront eux-mêmes distribuables sans aucune restriction.

Au 31 décembre 1955, le solde du compte spécial pourra être intégralement réparti par les Compagnies entre les actionnaires. Mais à l'inverse de la réparti-

tion des actions A et J, la Convention du 31 août 1937 ne fait pas de cette répartition une obligation, de sorte que pour celles d'entre elles qui ne sont pas encore venues à expiration à cette date (Midi, P.-L.-M., P.-O) cette répartition n'est que facultative : ces Compagnies pourront fort bien la différer ou l'échelonner à leur gré, jusqu'à leur dissolution respective.

A quoi correspond ce blocage, tant des actions A que de leur produit qui peut, de prime abord, déconcerter ?

Il faut voir à la base de ce système des considérations d'opportunité financière. En effet, afin de ménager le crédit de la nouvelle Société, il a été prévu que les Compagnies lui prêteront le concours de leur crédit jusqu'en 1943. Il était donc nécessaire de sauvegarder le crédit des Compagnies. Les actions A remises aux Compagnies constituant désormais — le domaine privé mis à part — leur seul élément d'actif ; on a pensé vraisemblablement que la mise en réserve de la plus grosse part de cet élément était de nature à obtenir le résultat cherché. Il faut ajouter que l'introduction immédiate sur le marché financier des actions de la S.N.C.F. n'aurait pas été sans risquer de jeter une certaine perturbation dont aurait pu se ressentir le placement des titres aussi bien de cette Société elle-même que des anciens réseaux.

2° *L'annuité de rachat.* — Aux termes des engagements contractuels souscrits par l'Etat envers les Compagnies, celles-ci, dans l'hypothèse d'un rachat, devaient recevoir, outre l'indemnité de reprise, en capital, une annuité leur permettant, nonobstant, l'éviction dont elles étaient frappées, de faire face aux charges de leur capital social et de leurs emprunts et qui se justifiait par le fait même que la garantie de l'Etat demeurerait attachée aux titres faisant l'objet de ces charges. Tout comme « l'indemnité de rachat »,

« l'annuité de rachat » figure parmi les sommes mises à la charge de la S.N.C.F. Bien que ce ne soit plus au titre de la rémunération de son capital social, mais au titre des redevances annuelles à verser par la Société à chacune des Compagnies, en exécution de l'art. 5 de la Convention, cette annuité n'en constitue pas moins une charge sociale incombant à la S.N.C.F. puisqu'elle représente l'élément essentiel de la rémunération propre des Compagnies au sein de cet organisme.

Les redevances qui sont versées à ces dernières en exécution de l'art. 5 comprennent, en effet, les sommes nécessaires pour assurer l'intérêt et l'amortissement de leurs actions, tels qu'ils sont prévus par les statuts et les tableaux d'amortissement contractuels et, en outre, le dividende minimum garanti par l'Etat en exécution des Conventions de 1883. Elles représentent donc exactement la rémunération du capital-actions des Compagnies, telle qu'elle résultait du régime antérieur, à l'exception de la prime de gestion qui se trouvait pratiquement réduite à zéro pour presque toutes les Compagnies.

Il est aisé de vérifier que le montant ainsi fixé de ces redevances correspond parfaitement à ce qu'aurait été celui de l'annuité de rachat, calculée conformément aux Conventions antérieures. En effet, cette annuité devait, en principe, être égale aux charges financières continuant d'incomber aux Compagnies rachetées. Or, la S.N.C.F. prenant directement en charge le service de tous les emprunts, les C^{ies} n'ont donc plus à assurer par elles-mêmes que les charges de leur capital-actions. Il était donc tout à fait normal que le montant de l'annuité de rachat fût réduit à ces charges.

A l'inverse du produit des actions A, les sommes ainsi encaissées par les Compagnies sont susceptibles

d'être réparties entre leurs actionnaires, sans aucune restriction de délai ni de quotité, au même titre que les produits du domaine privé. Ainsi, le dividende global distribué chaque année en dehors de l'intérêt statutaire pourra-t-il être prélevé :

— en premier lieu, sur le dividende minimum des Conventions de 1883;

— en second lieu, sur les produits du domaine privé, et, éventuellement, sur ce domaine lui-même par distribution d'actif;

— en troisième lieu, sur les produits du compte spécial où sont portés l'intérêt et l'amortissement des actions A;

— enfin, sur la partie distribuable chaque année sur cet intérêt et cet amortissement (le cinquième pour tous les exercices où l'équilibre minimum est obtenu).

Le revenu des actionnaires des Compagnies se trouve, en définitive, accru des deux derniers éléments ci-dessus. En outre, de 1955 à 1982, les actionnaires auront la jouissance des actions A non encore amorties et du fonds de réserve provenant de celles qui le sont déjà. Ils trouvent donc dans la réforme, d'une part, un bénéfice à peu près immédiat, d'autre part, une consolidation ultérieure de leurs profits.

Paragraphe 2. — *L'organisation de la S.N.C.F.*

La Société Nationale est dénommée Société anonyme. Elle doit donc avoir un capital social, être régie par des statuts particuliers, comporter une Assemblée générale et un Conseil d'Administration. Elle est soumise aux dispositions du Code de Commerce et aux lois en vigueur sur les Sociétés anonymes. En réalité, et sur bien des points, cette Société Nationale diffère profondément d'une Société anonyme ordinaire. L'Etat a le contrôle réel de toute la haute di-

rection, il possède la majorité des actions. Il marque tout le régime de la Société nouvelle de son emprise. Cette situation particulière donne naissance à des règles spéciales : dans la constitution du capital social, dans l'organisation administrative, enfin dans la rémunération des exploitants de la Société Nationale.

a) *La formation du capital social.*

Les Réseaux apportent à la Société tout leur actif : matériel, mobilier, outillage, approvisionnements, à l'exclusion de leur domaine privé, dont elles gardent la propriété. L'actif des Réseaux d'Etat fait de même retour à la S.N.C.F. Le capital social fixé à 1 milliard 419.412.000 francs est divisé en 2.838.824 actions de 500 francs

En représentation de leur apport, les Compagnies reçoivent 1.391.024 actions appelées actions A, soit un capital de 695.512.000 francs. Ces titres ont été répartis ainsi qu'il suit :

	Nombre d'actions
	—
Nord.	279.596
Est.	250.384
Orléans.	228.406
P.-L.-M.	520.522
Midi.	112.116

L'Etat reçoit 1.447.800 actions en représentation de ses apports (réseau d'Etat et d'A.-L.). Ces actions dites actions B représentent 723.900.000 francs, soit environ 51 % du capital.

Comment a-t-on opéré cette répartition? Une évaluation précise des apports eut été normale; c'était une opération longue et délicate qui aurait pu donner

lieu à maintes controverses. On y renonça et on adopta une formule forfaitaire, partant de cette idée que l'Etat devait avoir la majorité des actions. On lui donne donc 51 % du capital, les Compagnies en recevant 49 %. « D'aucuns, dit M. Pomaret, se sont étonnés de la faiblesse de cette majorité, mais comme on l'a fait remarquer avec juste raison, cette faiblesse n'est qu'apparente : l'Etat, en effet, est absolument sûr de réunir dans tous les votes 51 % des voix. La majorité qui lui est accordée de par la constitution même du capital, telle qu'elle résulte des textes, est donc aussi certaine, aussi solide que si elle était de 99 %. »

Contrairement aux actions des Sociétés anonymes, les actions de la S.N.C.F. ne recevront pas de dividendes, mais un intérêt fixe de 6 %. Nous avons vu dans une section précédente comment fonctionnait la rémunération des anciennes Compagnies et quelle était la situation de leurs actionnaires. Nous n'y revenons pas. Les actions B attribuées à l'Etat reçoivent le même intérêt. On a critiqué ce versement en disant que l'Etat se versait à lui-même, chaque année, une somme de 43.424.500 francs. Cela renferme une certaine vérité, au moins dans la situation présente des chemins de fer, mais le statut juridique de la S.N.C.F., qui reste une Société de droit privé, est ainsi plus cohérent.

Les dispositions de la Convention du 31 août 1937, relatives à la constitution du capital social et aux conditions de rémunération de ce capital, marquent bien le caractère transactionnel de la réforme.

La part de chacun des contractants a été déterminée non pas, comme il est de règle en droit commun, d'après la valeur réelle des apports respectifs, mais à la suite de transactions portant sur l'ensemble des éléments du problème, dans l'ordre administratif

comme dans le domaine financier. Si l'Etat garde la majorité absolue à l'Assemblée générale de la Société, les Compagnies, et à partir de 1955, les actionnaires de ces Compagnies, seront associés à la gestion du réseau ferré.

b) L'organisation administrative.

Les organismes centraux de la S.N.C.F. sont au nombre de quatre : l'Assemblée Générale, le Conseil d'Administration, le Comité de Direction, la Direction Générale.

1° L'Assemblée Générale.

La composition est différente avant 1955 et après. Pendant la première période, l'Assemblée générale est composée de représentants des Conseils d'Administration des Compagnies et de représentants de l'Etat. Ainsi, l'Assemblée générale pourrait valablement ne compter que six membres, c'est-à-dire un effectif bien moindre que celui du Conseil d'Administration et même du Comité de direction de la S.N.C.F. A partir du 1^{er} janvier 1956, l'Assemblée générale comprendra, outre les représentants de l'Etat, les nouveaux fonctionnaires porteurs d'actions A et J, distribuées à cette date aux actionnaires des anciennes Compagnies.

L'Assemblée générale se réunit au moins une fois par an pour délibérer sur la gestion et les comptes de la Société. Elle a, en outre, le droit d'autoriser les administrateurs à déroger à l'interdiction qui leur est faite d'avoir un intérêt dans un marché ou dans une entreprise conclus avec la Société.

Le rôle de cette Assemblée est assez effacé, moindre que celui tenu normalement par l'Assemblée générale dans une Société anonyme du droit commun. Notamment, elle ne nomme pas les membres du Conseil

d'Administration, cela se conçoit. L'Etat possède dans cette réunion la majorité absolue, aucun candidat n'aurait pu être élu sans son agrément. Ainsi, les Compagnies — et plus tard les actionnaires — auraient été privés de toute représentation indépendante.

En définitive, l'Assemblée générale ne participera à l'administration de la Société nouvelle que d'une manière très réduite. Son existence est justifiée par la forme sociale donnée à la Société chargée de l'exploitation des chemins de fer.

2° Le Conseil d'Administration.

Contrairement au droit commun, le Conseil d'Administration n'est pas une émanation de l'Assemblée générale puisque aucun de ses membres n'est élu par elle.

Ici encore, il faut distinguer les deux périodes avant et après 1955. Pendant la première période, le Conseil comprend 33 membres :

3 hauts fonctionnaires désignés es/qualités.

12 représentants de l'Etat désignés par décret et appartenant aux grands corps de l'Etat ou aux cadres supérieurs de l'Administration des Finances.

12 représentants des Compagnies désignés par leur Conseil d'Administration à raison de deux par Compagnie (trois pour le Nord et le P.-L.-M.).

2 membres désignés par décret parmi les personnes ayant rendu des services éminents aux chemins de fer.

4 représentants du personnel nommés par décret d'après une liste de huit agents en activité de service présentée par l'organisation syndicale la plus représentative du personnel.

A partir de 1956, les 12 représentants des Compa-

gnies seront remplacés par 6 représentants des actionnaires élus aux Assemblées de porteurs d'actions.

Les administrateurs, sauf les membres de droit, sont nommés pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans, les administrateurs sortant au premier renouvellement étant désignés par le sort.

Les fonctions d'administrateur sont incompatibles avec celles de sénateur ou de député.

Le président est choisi parmi les représentants de l'Etat. En cas de partage, sa voix est prépondérante. Il est nommé par décret en Conseil des Ministres. Deux vice-présidents sont nommés : l'un parmi les représentants de l'Etat, le second parmi ceux des Compagnies.

On a exprimé le regret, notamment M. Pomaret dans son rapport, que les usagers ne soient pas représentés au Conseil d'Administration. Cette représentation, dit ce député, se justifierait « non seulement pour leur permettre d'exposer leur manière de voir, mais encore pour que, témoins de la gestion du service public qui les sert, ils prennent conscience de leurs devoirs et acceptent de rémunérer comme il doit l'être, le service qui leur est rendu ».

Nous sommes moins persuadés que M. Pomaret de l'efficacité de cette institution.

Tout d'abord, qui désignerait ces représentants? Il n'est pas question que ce soit l'Etat en tant que gardien de l'intérêt général, il est déjà représenté au sein du Conseil d'Administration et, si l'on trouve insuffisante cette représentation, il faut l'augmenter, mais directement et non par une voie détournée.

Si ce n'est l'Etat, quel groupement, quelle association seront habilités à désigner les usagers du rail qui sont, à peu de chose près, la nation entière? On verrait à la rigueur des Chambres de Commerce assumer un tel rôle, au moins en partie, car ce ne serait

là que la représentation d'une catégorie déterminée.

Bien que le choix de tels groupements soit difficile, nous admettons cependant qu'il puisse être fait. A quoi servirait une telle représentation? M. Pomaret nous dit d'abord que les usagers pourraient ainsi exposer leur point de vue. N'est-ce pas celui de l'opinion toute entière, et celle-ci n'a-t-elle pas des porte-parole : la Presse, le Parlement?

Les hommes qui représentent au sein du Conseil d'Administration de la S.N.C.F. les intérêts généraux de la nation ne sauraient-ils prendre en considération les justes réclamations des usagers?

Quant à être des témoins, ces membres du Conseil d'Administration seraient trop éloignés pour avoir quelques rapports avec la masse des usagers, quelque influence sur eux. Pour une telle œuvre, c'est bien plutôt à une politique commerciale avisée, à des améliorations techniques qu'il faut faire confiance.

Par contre, la consultation des usagers nous paraîtrait, au contraire, devoir apporter à l'exploitation ferroviaire un concours intéressant dans un cadre restreint. Là où les usagers peuvent présenter des doléances précises, soumettre des suggestions quant aux questions d'horaires, de services dans les gares et dans les trains, d'aménagement d'installations servant au public¹, etc., etc., il y a grand profit à les écouter. Une telle institution serait surtout désirable dans le cadre d'une organisation régionale des transports de

1. Un Arrêté ministériel a étendu à l'ensemble de la France le régime des « conférences trimestrielles d'usagers », tel qu'il fonctionnait sur l'ancien réseau de l'Etat, et aussi partiellement sous le nom de « Conférence du Graphique » sur l'ancien réseau d'A. L. Ces conférences, dont chacune a pour circonscription un arrondissement de l'exploitation, assureront des rapports suivis entre le chemin de fer et ceux qui l'utilisent, en vue d'une collaboration pour l'amélioration du service, aussi bien en ce qui concerne le transport des voyageurs que celui des marchandises.

toute nature¹. Mais nous reviendrons sur ce problème.

Le Conseil d'Administration est l'organe essentiel de gestion de la Société; aussi, ses pouvoirs définis d'une manière non limitative par les statuts sont-ils très étendus : représentation de la Société Nationale, préparation des règlements, des échelles de traitements et de salaires, des conditions d'admission, d'avancement et de révocation des agents; acceptation de traités, marchés, concessions, emprunts, etc., acquisition de biens mobiliers ou immobiliers, actions judiciaires, etc.

En raison du grand nombre de ses membres, dont la plupart, d'ailleurs, sont occupés par d'autres fonctions, le Conseil devra déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un Comité de Direction comprenant 11 membres qui seront dans la première période :

Le Président.

Les deux vice-Présidents.

4 membres du Conseil nommés par décret parmi ceux qui représentent les Compagnies.

4 membres également nommés par décret parmi les administrateurs autres que ceux qui représentent les Compagnies et le personnel.

A partir du 1^{er} janvier 1956, les quatre membres représentant les Compagnies seront remplacés, dans les mêmes conditions, par deux membres représentant les actionnaires. Mais même dans cette seconde période, il nous semble que l'effectif du Comité est trop élevé. Organisme d'action et non de délibération, il y avait tout avantage à le confier à peu de mains. Enfin, la Direction générale, avec un Directeur Général adjoint et un Secrétaire Général, forme le quatrième organisme central de la S.N.C.F. Ces trois personnages sont nommés (ou plus exactement seront,

1. Cf. *infra*. II^e Partie. Chapitre II.

les premiers : MM. Le Besnerais, Surleau et Filippi, ayant été désignés, comme le Président du Conseil d'Administration, par décret) par le Président du Conseil d'Administration sur la proposition du Conseil et sous réserve de l'approbation du Ministère des Travaux Publics.

3° *La rémunération des exploitants.*

Qui sont les exploitants? En l'espèce, ce ne sont pas les associés, c'est-à-dire les personnes morales — Etat, d'une part, Compagnies, d'autre part — mais les personnes physiques par lesquelles elles assurent l'exploitation. Il s'agit donc du personnel de la Société Nationale, non seulement du « personnel dirigeant », mais aussi du personnel « autre », encore que la rémunération des uns et des autres soit différente. A quoi correspond cette prime qui, contrairement à la prime de gestion de la Convention de 1921, n'est pas allouée au personnel et aux actionnaires, mais au premier seulement? Le « profit social », à proprement parler (la notion de perte étant exclue), est donc réservé au seul facteur travail. C'est seulement dans la mesure où il administre et dans la personne de ses administrateurs que le capital est intéressé aux résultats de l'exploitation. On ne peut s'empêcher de penser que cette innovation cadre mal avec la forme d'une Société à capitaux qu'on a voulu conserver à la S.N.C.F., mais bien avec une exploitation dont la notion de capital serait exclue. En face, la rémunération des prétendus associés Etat et Compagnies présente un caractère d'absolue fixité; elle demeure absolument indépendante des résultats bons ou mauvais de l'exploitation. A cet égard, les actions de la S.N.C.F. n'auraient d'actions que le nom et il aurait mieux valu les baptiser obligations s'il n'y était attaché, d'autre part, un droit de participation à la gestion de la So-

ciété. Si la Convention du 31 août 1937 s'était bornée à prévoir cette rémunération, on aurait pu se demander à quoi correspondait la création de la S.N.C.F. puisque chacun des associés eut été complètement désintéressé des résultats de l'exploitation. Certes, l'Etat aurait toujours dû, en définitive, supporter les conséquences de la gestion du réseau ferré. Mais c'eût été en tant que puissance publique et non à titre de contractant. En réalité, la prime crée des associés à l'Etat¹. « S'il n'y avait pas de prime, il n'y aurait pas d'associés et s'il n'y avait pas d'associés il n'y aurait évidemment pas de Société. » Les auteurs de la Convention de 1937 se sont donc attachés à créer ce lien indispensable; mais il a été créé non entre l'Etat et les Compagnies, comme cela aurait semblé naturel, mais entre leurs mandataires respectifs, d'une part, et le personnel de la S.N.C.F., d'autre part.

Comment sont calculées ces primes? Aux termes de l'art. 36 de la Convention, elles sont établies : « en fonction des résultats techniques et commerciaux de la gestion ». La formule exprimant cette fonction est la suivante : on prend, d'une part, la totalité des recettes, d'autre part, le montant des dépenses et charges de toute nature incombant à la Société².

Si ce deuxième élément est supérieur au premier, il n'est allouée aucune prime. S'il lui est, au contraire, inférieur, on le soustrait du premier élément et la prime d'exploitation allouée au personnel « autre que le personnel dirigeant » est 4 à 5 %, sans pouvoir dépasser 6 millièmes des recettes. La prime du Conseil d'Administration et du « personnel dirigeant » est

1. Rapport Pomaret, p. 71.

2. Sous réserve d'un abattement dont le taux augmente progressivement de 5 à 10 % au cours des années 1938 à 1943, au fur et à mesure que les charges d'emprunts primitivement soustraites de l'équilibre à réaliser sont assumées par la Société.

égale à 15 % de la précédente (cette prime, si on considère comme personnel dirigeant le personnel hors des échelles statutaires, sera égale à environ 60 fois celle du personnel d'exécution). On le voit, l'établissement de la prime est simple. Elle est productive. Or, il est certain que pour jouer le rôle d'un stimulant efficace, une prime doit être rémunératrice. Par contre, on peut dire que cette formule n'incite pas les exploitants à une politique sévère de compression des dépenses, elle ne les intéresse qu'à une amélioration des résultats de l'exploitation par rapport aux prévisions initiales, faites lors de l'établissement du budget.

CONCLUSION

La réforme dont nous venons de tracer les grandes lignes par la fusion des réseaux, la représentation accrue de l'intérêt général, la participation et la responsabilité directe de l'Etat dans la gestion de la Société, l'amélioration de certaines des conditions d'exploitation du réseau ferré, fait faire un grand pas vers l'assainissement financier des chemins de fer. Mais la question du déficit est loin d'être résolue, elle ne peut l'être que par la coordination de l'ensemble des transports. Le nouveau régime des chemins de fer en facilite l'établissement. Mettant l'Etat à même de contrôler et de diriger efficacement la Société nouvelle, il doit lui permettre d'intervenir avec succès dans l'organisation générale des transports de la nation. Ce sont ces efforts, les premiers vers une politique cohérente des transports, qu'il nous faut examiner maintenant.

CHAPITRE II

L'organisation des transports routiers

Avant de coordonner, il faut ordonner. Dans le domaine des transports routiers, on ne se trouvait pas, comme en matière de chemin de fer, en présence d'une organisation cohérente qu'il s'agissait seulement de réformer, nous avons vu dans quel sens et suivant quels moyens. Il fallait déjà créer cette organisation afin que le pouvoir central pût imposer son programme et ses méthodes de coordination.

Par la constitution de la S.N.C.F., l'Etat avait en mains les pouvoirs les plus immédiats sur l'ensemble du réseau des chemins de fer français. Une telle concentration des pouvoirs de direction n'apparaît ni possible, ni souhaitable dans la matière des transports automobiles. Dans l'état actuel de notre législation et des principes économiques sur lesquels repose la société française, on pouvait employer des méthodes autoritaires, et nous avons vu dans notre première partie combien de telles solutions étaient rendues nécessaires par la situation présente de l'industrie des transports; mais la formule était difficile à trouver : on ne pouvait employer des méthodes totalitaires, telles celles proposées — non sans quelques scrupules et quelques hésitations sur la possibilité même de les appliquer — par M. Jules Moch, député socialiste, qui préconisait une Société Nationale des transports qui

eut placé sous une direction unique l'ensemble des transports de la nation. Solution logiquement inattaquable et qui, théoriquement, résolvait dans le même temps et le problème de l'organisation des transports et celui de leur coordination d'une opportunité, par contre, très discutable, et d'une pratique fort mal aisée dans l'état actuel de l'organisation économique.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas vers de telles solutions que les divers Gouvernements qui se sont préoccupés du problème des transports se sont tournés. Cette attitude paraît de sage politique. Toutefois, le fait de préconiser des solutions moyennes ne les contraignait pas moins à imposer à la liberté anarchique des transports routiers un minimum de règles pour faire un organisme tant soit peu cohérent et soumis aux directives et aux injonctions de la puissance publique. Mais, ce point une fois acquis, le programme n'est fixé que dans ses lignes générales. Sur le terrain des réalisations pratiques, la discussion reste ouverte. On n'a pas toujours vu, il faut le dire, la nécessité que nous venons de dégager de cette organisation, ou de cette ébauche d'organisation, allant au delà cependant de la réglementation des transports routiers, préliminaires indispensables de la coordination des transports proprement dite.

Dans le premier et réel effort vers cette coordination que marque le décret du 19 avril 1934 (décret Flandin), on cherchait la solution dans la conclusion de libres ententes entre le rail et la route, en même temps que dans la stabilisation de l'industrie des transports routiers, par la prohibition des services nouveaux. Cette méthode ne donna aucun résultat d'importance.

Il fallait aller plus loin : création d'organismes techniques généraux et locaux, qui seront les Comités techniques départementaux et le Conseil Supérieur

des Transports, contrôle des Assemblées politiques locales, décision ministérielle. On voit, par ce dernier terme, que nous sommes bien dans le domaine des solutions autoritaires. C'est le Ministre qui décide, mais, avant de décider, il s'est inspiré de l'avis d'organismes compétents dans le cadre local et dans le cadre de la nation entière. Cependant, la règle de la stabilisation est maintenue. Nous allons voir successivement :

Quelle est la composition et comment fonctionnent ces divers organismes?

Quel est leur rôle ainsi que celui des Assemblées départementales?

Comment s'applique la prohibition des services nouveaux?

La législation sur la coordination tout entière, prise par décrets en vertu de lois de pleins pouvoirs, était fort touffue. Depuis le décret du 19 avril 1934 portant sur la coordination des transports ferroviaires et routiers, de nombreux décrets se sont succédé. Fort heureusement, un décret du 12 novembre 1938, appartenant lui aussi à la catégorie dite des décrets-lois, est venu refondre ces textes divers et épars. Enfin, un décret du 12 janvier 1939 est également venu codifier les mesures d'ordre réglementaire, si bien que nous possédons aujourd'hui sur la question une législation cohérente qui pourra reprendre vie après quelques modifications de détail le jour où les communications reprendront aussi, dans notre France meurtrie, leur activité coutumière.

L'organisation des transports se trouve réalisée sur plusieurs plans : le plan local, le plan national et, si l'on se place à un autre point de vue, le plan technique et professionnel et le plan politique. Sous ce dernier aspect, il s'agira de la défense des intérêts généraux, soit du département, soit de la nation, et elle sera confiée à ceux qui en ont la mission permanente :

l'Assemblée départementale et le Gouvernement, représenté en l'espèce par le Ministre des Travaux Publics; il n'y a tout naturellement pas création d'organes nouveaux qui auraient fait double emploi et dont l'autorité, si elle eut existé, n'aurait pu que battre en brèche celle des organes déjà constitués. Seulement le Ministre, particulièrement, aura désormais d'une part, sur le plan technique, des organes d'informations généraux et locaux, contrôlés sur ce dernier point par le Conseil général, afin que le point de vue technique coïncide avec l'intérêt du département. Il aura, d'autre part, en face de lui, une profession organisée, afin que son action puisse se répercuter.

SECTION I : LES COMITÉS TECHNIQUES DÉPARTEMENTAUX

D'après l'art. 5 du décret-loi du 12 novembre 1938 : « Il est constitué dans chaque département un organisme dit « Comité technique départemental des transports », présidé par le Préfet. » L'organisation, le fonctionnement et les attributions de ce Comité, doté de la personnalité civile, primitivement fixés par le décret du 25 février 1938, ont été repris avec quelques modifications de détail par le décret du 12 janvier 1939. L'origine de ce Comité se trouve dans le Règlement d'administration publique du 25 février 1935 pour l'application du décret du 19 avril 1934. Dans ses grandes lignes, l'institution a peu changé; cependant, la personnalité civile ne lui a été accordée que par le décret-loi du 31 août 1937, titre I^{er} (art. 29).

Paragraphe 1. — *Composition du Comité.*

Il est présidé par le Préfet; en cas d'empêchement, il pourra se faire remplacer par le Secrétaire général de la Préfecture. Il comprend, en outre :

a) Deux titulaires et deux délégués suppléants désignés par le Conseil général du département, parmi les membres de cette Assemblée;

b) L'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du service ordinaire du département, qui pourra se faire remplacer, en cas d'empêchement, par un ingénieur des Ponts et Chaussées de son service;

c) Deux délégués titulaires et deux délégués suppléants désignés par l'Office des Transports et celui des Postes, Télégraphes et Téléphones, dans le ressort duquel se trouve le département, pris parmi les membres des Chambres de Commerce et d'Agriculture intéressées, proposés par celles-ci et choisis à raison d'un délégué titulaire et d'un délégué suppléant pour chacune des deux catégories;

d) Un délégué titulaire et un délégué suppléant représentant chacune des catégories suivantes :

1° La Société Nationale des Chemins de Fer français;

2° Les réseaux secondaires de chemins de fer d'intérêt général et les réseaux de voies ferrées d'intérêt local et de tramways exploitant des lignes dans le département;

3° Les entreprises routières ayant, dans le département, des contrats avec l'Etat, le département ou les communes;

4° Les entreprises libres de transport public automobile de voyageurs exploitant des services dans le département, y compris les entreprises assurant, pour le chemin de fer, des services de remplacement de trains;

5° Les entreprises libres de transport public automobile de marchandises, autres que les entreprises de camionnage rural ou urbain, exploitant des services dans le département.

Le Directeur départemental des Postes, Télégra-

phes et Téléphones ou son délégué assiste, avec voix consultative, aux séances du Comité technique départemental.

Le Général commandant la Région militaire ou son délégué, agissant au nom des trois départements de la Guerre, de la Marine et de l'Air, peut assister, avec voix consultative, aux séances du Comité technique départemental. Il peut, s'il l'estime nécessaire, se faire accompagner d'un délégué du Ministère de la Marine ou du Ministère de l'Air. Il doit être avisé de toutes les réunions du Comité, avec indication sommaire de l'ordre du jour.

Paragraphe 2 : *Désignation des membres du Comité, Délégués.*

Chacune des cinq catégories de transporteurs définies à l'art. 3 désigne son délégué titulaire et son délégué suppléant.

Peuvent seuls avoir des délégués les Sociétés et entrepreneurs de transports exploitant des services dans le département ou les personnes qui dirigent effectivement tout ou partie des services de ces Sociétés ou entreprises. Si le délégué choisi est une Société ou une régie, celle-ci désigne la personne qui la représentera.

Les fonctions de délégué dans un Comité technique départemental sont incompatibles avec celles de membre du Comité de coordination des transports ferroviaires et routiers constitué au sein du Conseil Supérieur des Transports.

Pour la désignation des délégués, il est procédé comme suit :

a) *Première catégorie.* — La Société Nationale des Chemins de Fer français désigne ses représentants.

b) *Autres catégories.* — A défaut d'accord unanime entre les transporteurs, les délégués sont, dans chaque catégorie, élus à la majorité relative.

Les votes ont lieu dans les formes fixées par un arrêté du Ministre des Travaux Publics qui détermine toutes les mesures d'exécution, notamment pour l'établissement des listes électorales, la convocation des électeurs, le dépouillement des bulletins et l'affichage des résultats à la porte de la Préfecture.

Deuxième catégorie. — Chaque réseau de chemins de fer secondaire d'intérêt général et d'intérêt local ou de tramways (à l'exclusion des Compagnies fermières de la Société Nationale des Chemins de Fer français), dispose d'une voix par dizaine ou fraction de dizaine de kilomètres de ligne concédée ou affermée en exploitation dans le département. Lorsque le délégué titulaire élu est l'administrateur d'une régie départementale ou d'une exploitation placée sous séquestre ou une personne dirigeant tout ou partie de tels services, le suppléant est choisi par les autres exploitants.

Troisième, quatrième et cinquième catégories. — Chaque entreprise contractuelle ou libre de transport public automobile dispose d'une voix par groupe ou fraction de groupe de cinq véhicules en service dans le département. Il n'est tenu compte, pour les entreprises libres, que des véhicules dont la situation, vis-à-vis des décrets et règlements sur la coordination, est régulière.

L'élection du titulaire et du suppléant donne lieu à deux scrutins distincts. Dans chaque catégorie, toutes les entreprises prennent part au premier scrutin. Si le délégué élu à ce premier scrutin représente une entreprise utilisant au plus dix véhicules pour l'exploitation de ses services, seules les entreprises utilisant plus de dix véhicules prennent part au deuxième

scrutin pour l'élection, parmi elles, sauf défaut de candidat, du suppléant, et inversement.

Les entrepreneurs de transports de nationalité étrangère ne sont ni électeurs ni éligibles (décret du 12 janvier 1939, art. 3 et 4).

Les délégués sont désignés pour trois ans. Les pouvoirs des délégués qui auront concouru à l'élaboration du plan des transports ne prendront fin exceptionnellement que six mois après la mise en application de ce plan.

Les pouvoirs d'un délégué expirent de plein droit dès que celui-ci ne remplit plus les conditions d'éligibilité prévues à l'art. 4 ci-dessus. Toutefois, cette disposition n'est pas opposable aux délégués des troisième, quatrième et cinquième catégories en fonction à la date de parution du présent décret, et ne remplissant pas les conditions d'éligibilité fixées à l'art. 4 (2^e alin. des dispositions spéciales à ces catégories).

Le Ministre peut, par un arrêté motivé, les intéressés entendus et après avis du Conseil Supérieur des Transports, prononcer la radiation des délégués au cours de leur mandat, s'il estime que le bon fonctionnement de la coordination l'exige.

En cas d'invalidation, de radiation, de démission ou de décès d'un délégué, il est procédé, suivant les règles fixées à l'article précédent et dans un délai de deux mois, à la désignation d'un délégué, dont le mandat expire en même temps que celui des autres membres du Comité technique départemental (décret du 12 janvier 1939, art. 6).

Fonctionnement du Comité. — Le Comité technique départemental fixe sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics les conditions de son fonctionnement. Il doit se réunir au moins une fois par mois et envoyer les procès-verbaux de réunion au Conseil Supérieur des Transports au plus tard deux mois

après chaque séance. Seuls les délégués titulaires ont voix délibérative (art. 7, 1^{er} alinéa, décret du 12 janvier 1939).

Les délibérations du Comité technique départemental sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents sur les questions portées explicitement à l'ordre du jour.

Toutefois, cette majorité doit être des trois quarts des membres présents lorsque le Comité statue sur la mise au garage d'un véhicule dans les conditions fixées à l'art. 53 (paragraphe 1^{er}) de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938 ou encore dans les cas expressément prévus aux paragraphes 2 *d* et 4 de l'art. 161 du présent décret (assistants techniques).

En cas d'urgence, le Comité technique départemental peut statuer sur des questions non portées à l'ordre du jour; mais, dans ce cas, ses délibérations doivent, pour être valables, être prises à l'unanimité des membres présents (décret du 12 janvier 1939, art. 7, paragraphe 2).

Les fonctions de délégué au Comité technique départemental sont gratuites (décret du 12 janvier 1939, art. 8).

Paragraphe 3. — *Attributions générales.*

Le Comité technique départemental est, pour le Conseil général et pour le Conseil Supérieur des Transports, un organisme d'information, d'étude et de surveillance. En particulier, il concourt à l'élaboration des plans d'organisation rationnelle des transports visés à l'art. 10 de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938.

Il est, en outre, investi des autres attributions que lui confèrent les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, et notamment des pouvoirs de dé-

cision prévus par l'art. 5 de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938 (décret du 12 janvier 1939, art. 9, paragraphe 1^{er}).

Il peut être fait appel de toute décision du Comité technique départemental devant le Ministre des Travaux Publics qui statue après avis du Conseil Supérieur des Transports; cet appel n'est pas suspensif de l'exécution de la décision du Comité technique, sauf dans les cas prévus expressément par les textes législatifs ou réglementaires (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 6).

Ainsi l'intéressé, dont l'avis n'a pas prévalu au sein de l'Assemblée, a un recours utile. L'action du Comité technique départemental s'étend au territoire du département.

Mais il peut arriver que le cadre du département ne permette pas d'établir des plans rationnels de coordination. Il faut pouvoir le dépasser, particulièrement en ce qui concerne la coordination des marchandises. Deux dispositions sont fixées : la première prévoit la réunion des Comités techniques départementaux en commun et vaut pour l'heure présente, la seconde n'est qu'une possibilité d'avenir; lorsque les plans de transport de voyageurs visés au titre II du présent décret auront été mis en application dans l'ensemble du pays, le Ministre pourra, par décret, supprimer les Comités techniques départementaux et y substituer des organismes régionaux.

Ces organismes seront dotés de la personnalité civile. Leurs attributions, leur organisation et leur fonctionnement seront fixés par décret (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 7).

Cette double organisation coexiste d'ailleurs pour la région parisienne. Nous ne voulons pas toucher à la délicate question de la coordination des transports

dans la région parisienne qui, à elle seule, pourrait faire l'objet d'un volume. Il faut en signaler pourtant, au passage, une disposition spéciale dans le département de la Seine; il existe non seulement un Comité technique départemental identique dans son fonctionnement et ses attributions à ceux des autres départements, mais, en outre, un Comité des transports parisiens créé par un décret-loi du 12 novembre 1938 concernant l'organisation des transports en commun de voyageurs dans la région parisienne. De plus, il existe un Comité de la Région parisienne auprès du Conseil Supérieur des Transports. L'importance particulière des transports dans l'agglomération parisienne et l'acuité des problèmes qu'elle pose justifient largement un régime particulier.

Enfin, le Comité technique départemental a des attributions juridictionnelles.

Toute contestation ou réclamation relative à la qualification juridique d'un transport ou d'un service routier est tranchée par le Comité technique départemental (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 8). Cette disposition a pour but d'accélérer la solution des litiges concernant la qualification juridique d'un transport ou d'un service routier. Aux termes du décret-loi du 19 avril 1934, ces contestations étaient tranchées par le Ministre des Travaux Publics, après examen du Comité de coordination.

Les Comités techniques départementaux élaborent des plans d'organisation rationnelle des transports publics de voyageurs par fer et par route, évitant les doubles emplois onéreux et permettant d'exécuter les transports dans les conditions les meilleures pour l'économie générale.

Ils présentent, compte tenu des besoins du public reconnus justifiés, des propositions pour réaliser, en principe par voie d'échange, les suppressions de ser-

vices ferroviaires et routiers qui seraient reconnues nécessaires, notamment en vue de faire cesser les concurrences inutiles aux services concédés ou subventionnés maintenus (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 10).

Les propositions du Comité technique départemental sont transmises au Conseil général du département.

Celui-ci, après avoir procédé aux négociations utiles, apporte les modifications nécessaires au plan d'organisation des transports, qu'il soumet au Ministre des Travaux Publics (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 11, paragraphe 1^{er}). Ces négociations ont lieu avec les transporteurs auxquels le Comité technique départemental, avant de transmettre au Conseil général ses propositions d'organisation des transports de voyageurs, avait fait connaître les modifications apportées par le plan aux services assurés par eux et dont le désaccord a été consigné au dossier.

Nous verrons dans le chapitre suivant la mise en œuvre de ce plan de transport; mais les transports ne doivent pas être organisés seulement dans le cadre départemental ou régional, les plans doivent coïncider avec l'intérêt général. C'est à un nouvel organisme technique établi sur le plan national qu'incombe cette tâche.

SECTION II : LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES TRANSPORTS

Il est institué auprès du Ministre des Travaux Publics. Sous sa forme actuelle, il est organisé par le décret du 31 août 1937 portant coordination des transports dans son titre III. Il est destiné à remplacer l'ancien Conseil Supérieur des Chemins de Fer tel qu'il avait été organisé par le décret du 14 novembre

1924, le Comité de coordination des transports ferroviaires et routiers tel qu'il avait été institué par le décret-loi du 19 avril 1934, le Comité central de coordination des transports par fer et par eau tel qu'il avait été institué par le décret-loi du 19 avril 1934. Il reçoit, en outre, les attributions du Comité Supérieur de coordination des transports institué par le décret du 9 juillet 1935 et celles du Comité de coordination des transports par fer, par mer et par air, institué par le décret-loi du 30 octobre 1935, à l'exception, toutefois, des attributions de ces organismes concernant les questions relatives aux transports entre la France et l'étranger, l'Algérie, les colonies, les territoires sous protectorat ainsi que les problèmes concernant les transports entre ces divers pays qui continuent à ressortir au Comité Supérieur de coordination des transports. On ne peut qu'applaudir à la suppression d'une quantité d'organismes dont les compétences débordaient les uns sur les autres et dont beaucoup faisaient double emploi, et à leur remplacement par un organe unique centralisant tous les problèmes des transports dans les limites de la France continentale pour les résoudre dans un même esprit.

Les attributions du Conseil Supérieur des Transports étant fort étendues, certaines seront déléguées à des Comités permanents et notamment à un Comité des chemins de fer et à un Comité de coordination des transports ferroviaires et routiers. En outre, le Conseil Supérieur des Transports peut déléguer une affaire quelconque ou une catégorie d'affaires, avec l'agrément du Ministre des Travaux Publics, à une Commission permanente générale. Il est rendu compte des délibérations de cette Commission à la séance suivante du Conseil. Quelle est la composition du Conseil? (art. 42, décret du 31 août 1937, art. 43, al. 2, art. 44, art. 39).

A l'inverse des fonctions de membre du Comité technique départemental, celles de membre du Conseil Supérieur des Transports ne sont pas gratuites mais rémunérées par des jetons de présence.

On voit quel est le rôle de ce Conseil. C'est un organe consultatif que le Ministre consulte lorsque les règlements le prévoient et toutes les fois qu'il le juge utile. Il coordonne l'activité des Comités techniques départementaux, censure les plans de transports qui lui sont soumis par eux. Mais la décision, en dernier ressort, appartient au Ministre.

SECTION III : LES GROUPEMENTS PROFESSIONNELS ET LES CAHIERS DES CHARGES-TYPES

Avoir donné au Ministre responsable de l'organisation des transports des organes d'informations et d'études ne suffisait. Pour que le contrôle puisse s'exercer sur les transporteurs routiers, pour que les décisions du Ministre puissent être exécutées et en même temps que les intérêts de la profession soient sauvegardés, la réglementation de la profession a été réalisée de deux manières différentes, suivant les cas. *Pour les transporteurs routiers de marchandises à grande distance*, on a établi des groupements professionnels en leur donnant des attributions particulières. *Pour les services de voyageurs*, on les soumet à une autorisation particulière et à un cahier des charges-type. Les groupements professionnels sont des syndicats professionnels organisés dans le cadre départemental.

Paragraphe 1. — Les transporteurs publics routiers de marchandises à grande distance peuvent se réunir dans des groupements professionnels agréés par le Ministre des Travaux Publics et être appelés à colla-

borer au contrôle de l'application des dispositions législatives et réglementaires sur les transports routiers de marchandises à grande distance et, en particulier, à surveiller l'application par leurs membres des tarifs visés à l'art. 27 du Décret.

Paragraphe 2. — Ces groupements sont appelés à participer, dans des conditions fixées par décret, à l'élaboration des tarifs susvisés qui sont obligatoires pour tous les transporteurs, affiliés ou non aux groupements; toutefois, des tarifs provisoires peuvent être arrêtés par le Ministre des Travaux Publics en attendant la constitution des groupements.

Paragraphe 3. — Sont fixés par décret les modalités d'organisation de ces groupements et, en particulier, leur nombre, leurs sièges et leur zone, leur mission, l'étendue de leurs pouvoirs réglementaires, les obligations qui doivent être imposées à leurs ressortissants et les garanties de tout ordre qui peuvent être exigées d'eux (décret du 12 novembre 1938, art. 28). Comme on le voit, ces groupements sont facultatifs, leur formation est libre mais fortement encouragée; ainsi l'art. 58, paragraphe 4 de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938 exonère les membres des groupements professionnels de certaines majorations de taxes fiscales. En outre, ils participent à l'élaboration des tarifs arrêtés par le Ministre des Travaux Publics.

En fait, ces groupements professionnels sont destinés à devenir les auxiliaires de l'Administration.

Le décret-loi du 31 août 1937 est le texte d'origine des groupements professionnels. Leur raison d'être était d'organiser les transporteurs routiers en vue de faciliter la mise au point et l'application de la coordination et de leur faire surveiller l'application par leurs membres des tarifs arrêtés par le Ministre des Travaux Publics. L'intérêt pratique de tels groupe-

ments est de les faire participer à la surveillance des transporteurs, beaucoup d'entre eux n'étant pas en mesure de tenir convenablement les documents nécessaires au contrôle.

EXTRAITS DU DÉCRET DU 12 JANVIER 1939

Art. 85, § 1. — Ces groupements seront ouverts sur leur demande :

a) A toutes personnes ou Sociétés titulaires d'une ou plusieurs cartes de transport public les habilitant à effectuer des transports publics de marchandises à grande distance;

b) A tous les organismes groupant exclusivement des transporteurs titulaires de cartes de transport public les habilitant à effectuer des transports de marchandises à grande distance et destinés à représenter leurs adhérents au sein des groupements professionnels.

Les demandes d'admission aux groupements doivent comporter l'engagement explicite de se conformer aux statuts visés à l'art. 84 ci-dessus.

§ 2. — Les organismes visés au paragraphe 1 b) ci-dessus sont responsables, vis-à-vis du groupement, de l'observation par leurs adhérents des dispositions législatives, réglementaires ou statutaires directement imposées aux adhérents visés au paragraphe 1 a).

Les groupements désignent parmi leurs membres les personnes chargées de constituer, dans la forme prévue pour les Unions de Syndicats par le livre III, titre I^{er} du Code de Travail, des Commissions régionales et un Comité National des Transporteurs publics routiers de marchandises à grande distance, de telle façon que ces Commissions et Comité comprennent des représentants des diverses catégories de transport ci-après :

Services réguliers généraux;

Services spéciaux (animaux vivants, liquides en citerne, déménagements);

Transports à la demande,

tels qu'ils sont définis à l'art. 74 du décret.

Art. 88, § 2. — Les Commissions et le Comité procèdent à toutes études et enquêtes concernant le trafic et les tarifs routiers.

Le Comité national est obligatoirement saisi des contestations qui peuvent s'élever entre un groupement professionnel et un transporteur ou l'un des organismes visés au paragraphe 1 b) de l'art. 85 du décret, à l'occasion, soit de l'admission au groupement, soit de l'application des sanctions prévues aux statuts. Il décide, en dernier ressort, à la majorité des membres présents.

§ 3. — Le nombre des Commissions régionales, le siège, la composition, les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement de ces Commissions et du Comité national seront fixés par arrêté du Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil Supérieur des Transports.

Quel est le rôle de ces groupements professionnels? Il est chargé de vérifier que chacun de ses membres se conforme aux règles fixées par les statuts et applique les tarifs arrêtés par le Ministre des Travaux Publics à tous les transports à grande distance qu'il effectue.

Art. 90, § 2. — A cette fin, chaque groupement fait procéder, chez chacun de ses membres, aux vérifications nécessaires au contrôle.

Ces vérifications seront opérées par des comptables assermentés à cet effet et agréés par le groupement et le Ministre des Travaux Publics. Il leur sera remis, chaque fois, un ordre de mission écrit, établi par les

soins du groupement et précisant la nature des vérifications auxquelles il doit être procédé, dans le cadre des prescriptions réglementaires et statutaires y relatives.

Chaque vérification donne lieu à l'établissement d'un compte rendu qui se borne à mentionner les irrégularités relevées ou à constater explicitement l'application régulière des tarifs arrêtés et de toutes les règles fixées par les statuts.

Les irrégularités relevées donnent obligatoirement lieu à l'application des sanctions prévues par les statuts.

§ 3. — En outre, chaque groupement professionnel doit tenir à jour le relevé des feuilles de route afférentes à tous les transports à grande distance effectués par ses membres et signaler au Comité technique départemental toute infraction constatée par lui et commise par un de ses membres en ce qui concerne l'application des dispositions législatives ou réglementaires en matière de coordination des transports à grande distance.

Comme on le voit, ces attributions ne se confondent pas avec celles du Comité technique départemental. Celui-ci contrôle le respect des règles de coordination, celui-là veille à l'application des tarifs. De même, les sanctions statutaires qui ont un caractère privé sont à distinguer des sanctions tant administratives que pénales dont le caractère est d'ordre public et qui sanctionnent les irrégularités commises par les transporteurs routiers.

Les groupements professionnels sont responsables devant le Ministre des Travaux Publics de l'exécution du contrôle qu'ils doivent exercer sur leurs membres en vertu des règles que nous venons de rappeler. En

cas de négligences graves ou répétées, le Ministre peut, après avis du Conseil Supérieur des Transports, soit suspendre temporairement pour tous les membres de ce groupement l'exemption de taxes, soit lui retirer son agrément.

Les sommes qui, à titre de pénalités statutaires, sont perçues par les groupements professionnels sur leurs membres ou prélevées sur les cautionnements, seront versées trimestriellement au Comité national visé à l'art. 88 ci-dessus, pour contribuer tant au payement des frais de fonctionnement propres de cet organisme qu'à ceux des Commissions régionales (décret du 12 janvier 1939, art. 93).

Les services réguliers de transport public de voyageurs sont soumis à une autorisation du Ministre des Travaux Publics. L'examen préalable à cette autorisation permet de juger de la conformité des services avec le plan de transport départemental ou régional. Cette conformité sera assurée dans l'avenir par l'obligation, pour l'entreprise, de se conformer à un cahier des charges dont le type est arrêté par décret et qui fixe notamment les règles applicables aux horaires, itinéraires, tarifs, à l'acceptation des transports postaux, aux assurances, à l'obligation d'assurer le service et, s'il y a lieu, à l'obligation de transporter. Si les entreprises sont déjà soumises à un cahier des charges, un décret fixera les conditions dans lesquelles les dispositions du nouveau cahier des charges seront applicables. Ces dispositions sont précisées par le paragraphe 6 de l'art. 30 du décret du 12 janvier 1939.

L'ensemble peut paraître compliqué, mais il était difficile de mettre en pratique les diverses mesures envisagées, et qui sont d'ailleurs indispensables, sans les intégrer avec le minimum de heurts dans l'organisation générale de la nation.

SECTION IV : L'INTERDICTION DE CRÉER DES SERVICES NOUVEAUX

Enfin, l'organisation des transports routiers reste fondée sur le principe de la non-création de services nouveaux, à l'exception de services de camionnage ruraux et urbains soumis à simple déclaration. Cette règle a été formulée par le décret du 19 avril 1934 et n'a jamais été abandonnée depuis. Les décrets prévoient, une fois le plan de coordination établi dans la zone considérée, que certains services nouveaux pourront être mis en exploitation après autorisation du Ministre des Travaux Publics donnée sur l'avis du Comité technique départemental et du Conseil Supérieur des Transports. Il pourra même déléguer au préfet le pouvoir de délivrer les autorisations de services nouveaux circulant à l'intérieur du département pour lesquelles le Comité technique départemental aurait émis, à l'unanimité, un vote favorable. Malgré ces quelques *dérogations*, le principe de l'interdiction reste strict. C'est ce qu'affirme encore le décret-loi du 31 août 1937 dans son article 25. *Mais que faut-il entendre par service nouveau?*

A) *Par services nouveaux de transports publics de voyageurs*, il faut entendre :

1° *Pour tous services :*

La création de lignes ou sections de lignes nouvelles;

Sur les lignes autorisées : les prolongements, les changements d'itinéraires entraînant des dessertes nouvelles;

2° *Pour les services réguliers :*

L'augmentation de la fréquence des voyages, hormis les doublages (est considérée comme voiture de doublage une voiture suivant la voiture régulière à

moins de cinq minutes, sauf cas de force majeure); toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux services urbains concédés, affermés ou en régie, lesquels restent libres de modifier leur fréquence, d'accord avec l'autorité concédante;

3° *Pour les services occasionnels :*

L'augmentation notable de la capacité de transport (décret du 12 janvier 1939, art. 137).

B) *Par services nouveaux de transports publics de marchandises*, il faut entendre :

1° L'augmentation du nombre des véhicules, sauf dans le cas de remplacement par un véhicule de tonnage égal ou inférieur;

2° L'accroissement du tonnage utile des véhicules;

3° L'exécution de trafics non mentionnés sur les autorisations ou pièces en tenant lieu, qu'il s'agisse notamment des catégories de trafic effectuées, des relations desservies ou de la nature des marchandises transportées, exception faite toutefois de l'exécution des transports exceptionnels;

4° La transformation profonde d'un service à grande distance, telle que la substitution, à un service à la demande, d'un service régulier sur une ou plusieurs relations déterminées (décret du 12 janvier 1939, art. 138).

Il faut noter, toutefois, en ce qui concerne l'augmentation du nombre des véhicules (cf. art. 108 du décret du 12 janvier 1939) que si un véhicule de 15 tonnes peut être remplacé par deux véhicules, l'un de 7 tonnes et l'autre de 8 tonnes, la réciproque n'est pas vraie, les gros véhicules étant susceptibles de concurrencer davantage le chemin de fer, le transport des marchandises pondéreuses et en grande quantité étant le domaine d'élection de ce dernier mode de transport.

L'interdiction de créer des services nouveaux concerne-t-elle les transports ferroviaires?

Non, dit un arrêt de la Cour de Cassation du 27 avril 1938 (Finaud contre Le Besnerais et Chemin de fer du Nord). « Il ressort, dit cet arrêt, tant du texte même du décret du 19 avril 1934 que de la nature des sanctions prévues par le décret du 30 octobre 1935, que l'interdiction vise la création de services de transports publics routiers et non les transports ferroviaires dont il n'est fait mention qu'au point de vue de la coordination à réaliser entre ces deux modes d'exploitation. » Au surplus, l'exposé des motifs du décret du 19 avril 1934 déclarait que, devant le développement considérable des transports routiers et la concurrence accrue qu'ils faisaient aux chemins de fer qui constituaient une des causes principales du déficit de leur exploitation, il convenait de réglementer les transports routiers pour les coordonner avec les transports ferroviaires et non de prendre la question à l'envers.

Les principes énoncés par le décret-loi du 12 novembre 1938 restant les mêmes, on doit répondre de la même façon et dire que la création de nouveaux services n'est pas interdite au chemin de fer.

Comme dans le décret-loi du 19 avril 1934, art. 10, et dans le décret du 30 octobre 1935, cette interdiction de créer des services nouveaux est assortie dans le décret-loi du 12 novembre 1938 de sanctions pénales. « La falsification des pièces constituant autorisations accordées en matière de transport public ou privé est punie d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement; cette peine est appliquée aussi bien à l'auteur de la falsification qu'à la personne qui fait usage, de mauvaise foi, de la pièce falsifiée » (art. 52, paragraphe 2, décret-loi du 12 novembre 1938), et de sanctions administratives.

La question de légalité s'est posée au sujet des

sanctions pénales. Un décret pris en vertu d'une loi de pleins pouvoirs peut-il ordonner des peines? Un tel pouvoir n'est-il pas en contradiction avec la règle *nulla poena sine lege*? Il semble qu'il faille distinguer. Par une loi de pleins pouvoirs, le Parlement ne délègue pas la totalité du pouvoir législatif au Gouvernement. Une telle délégation serait inconstitutionnelle puisque le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des Députés et le Sénat. C'est le produit d'une fausse interprétation des règles juridiques que cette phrase rencontrée dans un jugement du Tribunal correctionnel de Rouen du 14 septembre 1934¹ : « Attendu qu'en déléguant au Gouvernement tous les pouvoirs en vue des décrets-lois à intervenir a remis à celui-ci la pleine étendue de toutes ses propres attributions avec toutes leurs suites et conséquences en toutes matières. » Ce n'est pas de cela dont il s'agit. Laissant de côté la question de savoir si, par la loi de pleins pouvoirs, le Parlement fait au Gouvernement une simple délégation de matières ou une véritable délégation de pouvoirs; nous pouvons dire que, par une telle loi, le Parlement donne pouvoir à l'exécutif, sous certaines conditions, de modifier les lois existantes, mais dans un but déterminé. Si la mesure principale est bien destinée à atteindre ce but, il semble bien que les mesures accessoires telles que des sanctions pénales destinées à en assurer l'observation doivent également être considérées comme légales.

« Les infractions aux dispositions législatives et réglementaires intervenues ou à intervenir en matière de coordination des transports ferroviaires et routiers, publics ou privés, sont constatées par tous les agents ayant qualité pour dresser des procès-verbaux en matière de police du roulage, notamment par la gen-

1. S. 35.2.1.

darmerie, ainsi que « par toute autre personne assermentée répondant aux conditions qui sont fixées par décret » (art. 50, al. 1, décret-loi du 12 novembre 1938).

Quels sont ces autres agents? Ce sont des agents dits « assistants techniques » dont le cadre forme le dernier chaînon de l'organisation des transports routiers. Ils sont d'origines très diverses; ces fonctions peuvent, en effet, être confiées à :

a) des inspecteurs ou inspecteurs adjoints des transports ou tous autres fonctionnaires désignés par le Ministre des Travaux Publics;

b) des agents en activité de la Société Nationale des Chemins de Fer ou des chemins de fer d'intérêt local, désignés et appointés par cette Société ou ces chemins de fer et agréés par le préfet, après avis du Comité technique départemental;

c) des personnes désignées par les groupements professionnels visés au titre V du livre III du Décret du 12-11-38 ou par les syndicats de transporteurs agréés à cet effet par le Ministre des Travaux Publics, appointés par ces groupements ou syndicats et agréés par le préfet, après avis du Comité technique départemental;

d) des personnes nommées par le préfet sur présentation du Comité technique départemental après délibération prise à la majorité des trois quarts des membres présents.

Les assistants techniques doivent être âgés de 25 ans au moins.

Les fonctions d'assistants techniques peuvent être exercées par des fonctionnaires en activité, sous réserve d'une autorisation administrative régulière (art. 161, paragraphe 2, décret du 12 janvier 1939).

La désignation des assistants techniques est constatée par une Commission revêtue de l'approbation du

préfet. Le Ministre et le Préfet sont autorisés, l'un et l'autre, à retirer, s'il y a lieu, aux assistants techniques, la commission qui leur a été délivrée et qui les habilité à remplir leur mission. Il y a là une garantie du bon exercice de leurs fonctions.

Il va de soi que, quelle que soit l'origine de la nomination, ils se doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'agir dans l'intérêt général de la coordination. Ainsi, ceux qui ne sont ni nommés, ni rémunérés par le Comité technique départemental, se devront d'agir également pour le compte des Comités techniques départementaux.

Il est bien certain que le développement des mesures de coordination exige, dans l'intérêt même des transporteurs, un renforcement équivalent des organismes de contrôle afin d'éviter et de révéler toute fraude. C'est l'objet même de l'institution des assistants techniques. On la trouvait déjà dans les décrets antérieurs, mais les mesures récentes ont développé son action. Ainsi, le décret du 12 octobre 1938, innovant sur la réglementation antérieure, avait déjà prévu la désignation d'assistants techniques par la S.N.C.F., les chemins de fer d'intérêt local et les groupements professionnels de transporteurs routiers. Le décret du 12 janvier 1939 prévoit pour eux l'agrément du préfet. Enfin, ce même décret crée une catégorie nouvelle d'assistants techniques par l'adjonction à ce corps de fonctionnaires relevant du Ministère des Travaux Publics et désignés par le Ministre.

Que doit-on décider lorsqu'un service n'est pas nouveau, mais a été interrompu ?

Pour le transport de voyageurs :

Sont considérés comme créations de services nouveaux de voyageurs, par application de l'art. 36 de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938 :

1° La reprise d'un service interrompu, quand l'interruption a duré, sauf en cas de force majeure :

Plus de trente jours pour les services réguliers non saisonniers;

Plus d'un an pour les services réguliers saisonniers et pour les services occasionnels;

2° L'accroissement de fréquence, après le 1^{er} décembre 1937, d'un service réduit entre le 21 avril 1934 et le 1^{er} décembre 1937.

Pour le transport des marchandises (art. 141, décret du 12 janvier 1939).

Cependant, les autorisations régulièrement délivrées sont transmissibles. La cession partielle d'autorisation est, en principe, interdite. En outre, la cession ne doit, en aucun cas, entraîner une modification de l'activité du matériel en cause.

Une question difficile à résoudre se pose pour les transporteurs à la demande.

Doivent-ils se cantonner dans les seules opérations auxquelles ils se livraient précédemment? La question a pu être discutée sous le régime du décret du 19 avril 1934 qui n'interdisait pas d'une manière formelle de tels transports. Cette interdiction a été formulée par le Règlement d'administration publique du 13 juillet 1935 (*J. O.*, 17 juillet 1935) et a été maintenue par le décret du 12 janvier 1939. Mais que l'on soit sous l'empire du décret de 1934 ou du règlement de 1935, la jurisprudence de la Cour de Cassation n'a pas varié (cf. Cass. crim., 19 novembre 1937, *Gaz. Pal.*, 1938, I, 46, et plus récemment Cass. crim., 1^{er} avril 1938, 2 espèces, *Gaz. Pal.*, 1938, 2, 248). Dans cette dernière affaire, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation a réformé un arrêt de la Cour d'Appel de Rennes en date du 19 mars 1936 qui avait cru devoir relaxer le sieur Cadiou des fins de poursuites exercées contre lui en vertu de l'art. 5 du décret du 19 avril

1934 pour ce motif « qu'obliger un transporteur à la demande à se cantonner strictement dans les seules opérations auxquelles il se livrait précédemment serait lui interdire l'exercice de sa profession ». La Cour Suprême a estimé, tout au contraire, que les textes visés comportaient bien une telle interdiction.

Les délais à l'expiration desquels la reprise d'un trafic totalement interrompu pour quelque cause que ce soit, sauf le cas de force majeure, est assimilée à la création d'un service nouveau, sont fixés comme suit :

a) Pour les services réguliers non saisonniers : six mois;

b) Pour les services réguliers dont l'activité est saisonnière en raison de la nature du trafic et pour les services à la demande : un an.

Au cas où, après une première interruption d'une durée supérieure à un mois, il se produirait de nouvelles interruptions d'une durée quelconque, mais séparées l'une de l'autre par des reprises de service ayant chacune une durée inférieure à :

Un mois pour les services réguliers non saisonniers;

Deux mois pour les services à la demande, les durées de ces interruptions se cumuleraient pour l'application du paragraphe 1^{er} ci-dessus.

Mais une seule reprise d'une durée supérieure, selon le cas, à celle de un mois ou de deux mois susvisée, annulerait l'effet des interruptions antérieures.

Dans le cas où des transports isolés auraient été exécutés au cours des interruptions, le Comité technique départemental apprécierait s'ils sont de nature à changer le caractère de l'interruption, l'intéressé ayant la faculté de faire appel de cette appréciation devant le Conseil Supérieur des Transports.

Tout transporteur qui a interrompu ses services pendant un délai supérieur à un mois doit, dans les

huit jours de la reprise de ses services, en aviser le Comité technique.

Le Comité entend le transporteur pour déterminer les dates de la cessation et de la reprise effective des services.

Il peut exiger, à cet effet, la production de tous documents utiles.

En outre, chaque fois que le Comité technique a connaissance qu'un transporteur qui ne se serait pas conformé aux prescriptions du paragraphe 4 ci-dessus a repris ses services après une interruption d'une durée notable, il doit s'assurer que la durée de cette interruption n'a pas dépassé les délais ci-dessus fixés.

Dans ce but, le Comité peut exiger la production de tous documents susceptibles d'établir la durée effective de cette interruption.

Interruptions en cours au 1^{er} janvier 1939. Art. 141-B. § 1. — Un transporteur qui, au 1^{er} janvier 1939 et sans que cela corresponde à une interruption totale de service au sens du A, § 1 du présent article, n'utilisait pas la totalité des camions qui lui ont été reconnus au 21 avril 1934 et pour lesquels il possède des cartes provisoires de transport public, peut remettre en service les camions arrêtés si, au 1^{er} janvier 1939, ces véhicules étaient effectivement à sa disposition et se trouvaient en état de marche ou en cours de réparation ou de livraison.

Toutefois, pour que la reprise ne soit pas considérée comme une création de service, l'interruption ne devra pas, à compter du 1^{er} janvier 1939, dépasser les délais prévus au paragraphe 2 ci-après.

Si le transporteur ne disposait plus, au 1^{er} janvier 1939, des camions dont il possède légitimement les cartes, que ces camions soient hors d'usage ou qu'ils aient été cédés, il ne peut mettre en service de nouveaux camions aux lieu et place des véhicules devenus

indisponibles qu'à la condition que l'indisponibilité au 1^{er} janvier 1939 date de moins d'un an. Dans le cas contraire, lorsque l'interruption dure, après le 1^{er} janvier 1939, au delà des délais prévus au paragraphe 2, la remise en activité des véhicules sous le couvert des mêmes cartes est assimilée à la création d'un service convenu.

Pour l'application des dispositions qui précèdent, les Comités techniques départementaux demanderont aux transporteurs de justifier, par le paiement des taxes au poids et à l'encombrement, que leurs véhicules ont été utilisés dans la période du 1^{er} janvier 1938 au 1^{er} janvier 1939. Dans le cas où certains véhicules auront été complètement arrêtés pendant cette période, il appartiendra au transporteur intéressé de faire, devant le Comité technique départemental, la preuve que les véhicules en cause sont toujours à sa disposition et sont en état de marche ou en cours de réparation ou de livraison.

Interruptions se produisant après le 1^{er} janvier 1939.
§ 2. — Si, postérieurement au 1^{er} janvier 1939, un entrepreneur arrête un véhicule pendant plus de six mois lorsqu'il s'agit de services réguliers non saisonniers ou pendant plus d'un an lorsqu'il s'agit de services réguliers saisonniers ou de services à la demande, la remise en service de ce véhicule est assimilée à la création d'un service nouveau.

Ne sera pas considéré comme arrêté un véhicule dont le service est assuré par un véhicule de remplacement sous le couvert de la même carte de transport.

Il en sera de même pour un véhicule devenant définitivement indisponible quand le transporteur justifiera qu'il a pris les mesures nécessaires pour le remplacer dans les délais fixés et que le retard ne provient pas de son fait.

La remise par le transporteur à l'Administration

des Contributions indirectes du permis de circuler, sans qu'il y ait eu délivrance d'un nouveau permis afférent au véhicule de remplacement, constituera pour le Comité technique départemental un élément de preuve de l'arrêt du véhicule.

Changement d'activité résultant de l'application d'un nouveau tarif des chemins de fer.

Si, après la délivrance des autorisations de transports à grande distance prévue à l'art. 75 du Décret, un transporteur à grande distance établit qu'un tarif exceptionnel mis en vigueur par le chemin de fer a eu pour conséquence directe et certaine de lui enlever un trafic qu'il assurait en vertu d'autorisations régulières de transport, il sera autorisé, sous réserve des dispositions de l'art. 76, à exercer une activité nouvelle équivalente à son activité ancienne.

Si ce résultat peut être atteint, le transporteur continuant à desservir les mêmes relations ou les mêmes zones, en l'autorisant à transporter des marchandises de catégories ne figurant pas sur sa carte, le Comité technique départemental modifiera, en conséquence, le libellé de cette carte.

S'il est, au contraire, nécessaire d'autoriser le transporteur à porter son activité sur d'autres relations ou d'autres zones, les nouvelles cartes seront délivrées par le Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil Supérieur des Transports.

Réduction d'activité résultant d'une rupture de contrat entre un transporteur et un autre transporteur.

Si un transporteur établit qu'une partie du trafic qui lui avait été reconnue lui a été enlevée et est assurée, sans droit, par un autre transporteur qui travaillait pour son compte, cette partie d'activité lui sera restituée et sera retirée à l'autre transporteur (décret du 12 janvier 1939, art. 141).

CHAPITRE III

Les mesures de coordination

Nous avons déjà eu l'occasion de noter, dans les explications générales qui ont formé les prémisses de cette étude, combien les questions posées par l'organisation des transports étaient différentes suivant la nature des objets transportés : voyageurs ou marchandises. De cette différence que nous avons notée au passage (cf. *infra* 1^{re} partie, chap. 3) vont naître des conséquences pratiques : les mesures de coordination prendront une figure différente suivant que l'on cherche à organiser rationnellement les transports de voyageurs ou ceux de marchandises.

SECTION I : LA COORDINATION DES TRANSPORTS DE VOYAGEURS

Dans les transports de voyageurs, il y a une certaine unité de l'objet transporté. Non que l'on ne connaisse plusieurs catégories de voyageurs, mais il est possible de donner satisfaction à chacun à l'intérieur d'un même moyen de transport par des différences de confort : c'est le système des classes. Il tend d'ailleurs à prendre moins d'importance à mesure que le confort augmente dans la classe inférieure et que la préoccu-

pation du voyageur aisé n'est pas tant de trouver des coussins capitonnés que d'aller vite; si bien qu'on a voulu récemment instituer, en France, un système que l'on trouve déjà à l'étranger, et en Allemagne notamment, une surtaxe d'express à laquelle on a renoncé pour des raisons d'ordre pratique, mais qui existe en réalité puisqu'on réserve les voitures de 1^{re} classe à certains grands trains. Ceci dit, on peut considérer le transport des voyageurs comme présentant, au point de vue de la coordination, un seul et même problème. Enfin, autre avantage et qui facilite la solution du problème, le voyageur se meut par ses propres moyens, si bien qu'on pourra plus facilement, et avec moins d'inconvénients que pour les marchandises, le contraindre à des transbordements. Il ressort de tout ceci que la coordination des transports de voyageurs va consister à proscrire, sur un itinéraire déterminé, la concurrence ou, du moins, la lutte de tarifs, d'horaires susceptibles d'attirer les voyageurs vers une entreprise déterminée. Si, sur un même itinéraire, on laisse subsister plusieurs entreprises, c'est soit qu'elles correspondent à des besoins différents, soit que plusieurs entreprises qui exercent concurrence leur industrie sont nécessaires pour absorber le trafic de voyageurs qui existe sur ce même trajet.

Le premier cas se présente lorsque, par exemple, entre deux villes importantes, un train express sans arrêt intermédiaire et un service d'autobus relient ces deux mêmes villes, mais en faisant arrêt aux villages disséminés sur la route. C'est là, d'ailleurs, une bonne solution, chacun des modes de transports restant dans le domaine que lui assigne son caractère propre. Les services automobiles plus souples : d'une part, avec ceux-ci, on peut facilement, les jours de foire ou de marché, multiplier le nombre des voitures, organiser,

même les jours d'affluence inattendue, des services supplémentaires; d'autre part, leur itinéraire qui peut, se détournant de la grande route, aller chercher les voyageurs habitant des villages isolés presque à leur porte. De tels services sont propres à drainer toute une clientèle dispersée vers le chef-lieu. Là, pour ceux qui entreprennent des voyages plus lointains, sera le chemin de fer plus rapide et plus sûr. Cette solution était celle préconisée par M. Dautry : « Vous connaissez mes idées, écrivait-il à un de ses amis : 1° ramener le chemin de fer sur le terrain où il peut gagner sa vie; 2° passer d'un chemin de fer étendu à un chemin de fer aux grosses artères, aux établissements peu nombreux. » Mais ce système des gares-centres se heurte à de nombreux intérêts et froisse certaines susceptibilités de villages situés sur la voie ferrée. C'est ce point de vue qu'exprime M. Guillemain, député des Vosges, dans le *Lorrain* du 5 juin 1938 : « Représentez-vous l'état d'esprit des habitants des localités jusqu'ici desservies par les gares qui continueraient à voir passer des trains qui ne s'arrêteraient jamais plus. » On répondrait facilement à l'honorable député que ce n'est pas aux seuls humains qu'il est donné de regarder passer les trains et enfin, d'une manière plus sérieuse, que ceux dont le village n'est pas sur la voie principale n'ont pas même cette distraction et doivent, pour aller à la gare voisine, prendre d'abord l'autobus. Dans la suite de sa péroraison, M. Guillemain précise son inquiétude : « Et quelles indemnités ne seront pas fondés à réclamer les commerçants qui se sont établis à proximité de ces gares qu'on veut fermer? » Des indemnités, du moins des réclamations, des lettres à leur député! Mais d'indemnité, il n'y a pas lieu d'en donner, du moins tant qu'on offrira aux habitants de ce village des moyens de transport et, en somme, équi-

valents à ceux des localités plus éloignées de la voie ferrée. Dans cet état d'esprit, on voit bien les intérêts particuliers, intérêts des quelques commerçants et, particulièrement, celui du tenancier de l'estaminet groupés autour de la gare ou, de la halte et qui vivent de son trafic.

Le second cas n'a pas besoin de longues explications : il pourra arriver que, sur un même itinéraire, deux entreprises de transports automobiles, en concurrence ou non avec la voie ferrée, doivent également être conservées. Cela pourra se produire dans des relations particulièrement fréquentées ou lorsque chacun de ces modes de transport correspond à un besoin légèrement différent du public. On devra alors prescrire l'égalité des tarifs entre les diverses entreprises.

Mais tout ceci ne change pas le principe lui-même : sur un itinéraire donné, une entreprise de transport déterminée et une seule. Comment faire respecter ce principe : par la pratique des plans de transports élaborés par les Comités techniques départementaux et surveillés dans leur application par les groupements professionnels.

Paragraphe 1. — *Les services de voyageurs soumis aux mesures de coordination.*

Mais avant de passer à l'étude des plans de transport et de leurs modalités d'application, il convient de dire quels sont les services qui y seront soumis.

En principe, ce sont les transports publics, c'est-à-dire ceux qui ne sont ni des transports effectués à titre gracieux, sans rémunération directe ou indirecte, ni des transports effectués par toute personne physique ou morale pour son compte exclusif, sous la condition que les véhicules utilisés lui appartiennent ou soient

mis à sa disposition dans des conditions fixées par décret et qu'ils ne transportent, en sus des conducteurs, que des personnes attachées à son établissement (décret-loi du 12 novembre 1938, article premier, paragraphe 1 *a, b*, annexe A).

Les services soumis à cette réglementation et placés par là même hors coordination sont :

a) les services réguliers de voyageurs, y compris les services saisonniers ou périodiques;

b) les services occasionnels de voyageurs qui, bien que faits à la demande, répondent à des besoins du public qui se renouvellent régulièrement pendant une partie de l'année;

c) les services de taxis collectifs;

d) les services exceptionnels de voyageurs, c'est-à-dire les services spéciaux destinés à faire face à des besoins qui ne se renouvellent pas régulièrement. Ces services ne sont toutefois soumis qu'aux règles particulières prévues par l'art. 19 et le titre VII (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 9, annexe A).

Le décret d'application du 12 janvier a, en effet, donné des précisions sur ces différentes catégories :

a) Les services réguliers sont ceux qui sont offerts au public, pendant tout ou partie de l'année, à des dates ou selon une fréquence prévue à l'avance; rentrent en particulier dans cette catégorie :

Les services quotidiens ou périodiques de tourisme ou d'excursions.

Les services périodiques de fêtes, foires et marchés;

b) Les services occasionnels sont les services de tourisme, d'excursions ou de pèlerinage qui, bien que faits à la demande, répondent à des besoins du public qui se renouvellent habituellement pendant une partie de l'année;

c) Les services de taxis collectifs sont ceux qui sont offerts au public à l'aide de véhicules communément

dénommés taxis ou de voitures similaires, comportant au maximum sept places assises, y compris les strapontins et la place du conducteur, lorsque la voiture est louée à tant la place occupée et au premier occupant;

d) Les services exceptionnels sont ceux qui sont destinés à satisfaire à des besoins qui ne se renouvellent pas habituellement (décret du 12 janvier 1939, art. 11).

Il y a des services possédant le caractère de transport public qui sont laissés en dehors des mesures de coordination. Il en était déjà ainsi pour les taxis ordinaires, selon l'art. 16 des décrets des 25 février 1935 et 25 février 1938. Dans la nouvelle réglementation, outre ceux-ci, sont placés « hors coordination » : 1° les transports d'obligeance ou d'entraide, lorsqu'ils ne font pas concurrence à des services de transport public régulièrement autorisés existant sur la relation intéressée, et à la condition que le nombre de personnes transportées ne dépasse pas sept par véhicule, y compris le conducteur (décret du 12 janvier 1939, art. 12, 1°).

La rémunération peut être directe ou indirecte; s'ils sont effectués à titre gracieux, ce sont des transports privés;

2° Les transports assurés par des véhicules loués indivisiblement et comportant sept places au plus, place du conducteur et strapontins compris (décret du 12 janvier 1939, art. 12, 2°);

3° Les transports du personnel affecté à la garde ou à la manutention des marchandises et voyageant avec elles (décret du 12 janvier 1939, art. 12, 3°);

4° Les transports collectifs effectués par les taxis de la région parisienne à l'occasion des courses de chevaux et autres manifestations sportives donnant lieu à des affluences massives. Pratiquement, ce sont

tous les taxis parisiens qui font tour à tour ces services et il a paru inutile de les soumettre à déclaration ou à autorisation, étant donné que les autres services de transport en commun sont insuffisants en de telles circonstances pour satisfaire entièrement les besoins du public. Le régime institué en faveur de ces taxis est cependant provisoire, le Comité des Transports Parisiens créé par un des décrets-lois du 12 novembre 1938 pouvant être amené à en proposer la modification.

Cependant, de tels services sont soumis, comme ceux des entreprises réglementées, à la taxe annuelle des véhicules automobiles routiers mis à la disposition du public. Le régime de la taxe annuelle joue pour toutes les catégories de transport et non seulement, comme dans le régime antérieur des décrets du 8 juillet 1937 et du 31 août 1937, pour les services exceptionnels.

Paragraphe 2. — *Les plans de transport.*

Pour permettre au Conseil général de dresser le plan départemental de coordination des transports de voyageurs, le Comité technique départemental établit, les entreprises intéressées entendues, le programme des suppressions et modifications de lignes et celui de la répartition nouvelle des services de transports, en indiquant les conditions imposées pour l'exécution des services.

Les propositions du Comité technique départemental sont établies en se conformant aux dispositions ci-après et en utilisant les travaux relatifs aux plans précédemment élaborés.

Le plan doit comprendre tous les services routiers réguliers ou occasionnels ainsi que les services de

taxis collectifs exploités sur le territoire du département.

Les plans de transports déjà approuvés et qui ne comprendraient pas la totalité des services ainsi désignés devront être complétés pour répondre aux prescriptions ci-dessus.

Le programme établi dans les conditions ci-dessus doit contenir notamment les documents énumérés ci-après :

a) La liste des lignes ou sections de lignes de ceux des services routiers libres qui doivent être totalement ou partiellement fermées à l'exploitation pour supprimer les doubles emplois onéreux avec les lignes maintenues ouvertes au service des voyageurs des réseaux de chemin de fer d'intérêt général et d'intérêt local, des régies et des services publics automobiles contractuels;

b) La liste des lignes ou sections de lignes des réseaux de chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local, des régies et des services publics automobiles contractuels, dont la fermeture totale ou partielle au service des voyageurs est reconnue nécessaire et dont ces réseaux, régies et services feront l'abandon;

c) La liste des services de transports publics automobiles de voyageurs dont l'activité correspondant à l'exploitation de telle ligne ou section de ligne doit être reportée sur une autre relation;

d) La liste et la répartition entre les entreprises routières des services de transports publics automobiles de voyageurs à établir sur les itinéraires jusqu'à desservis par chemin de fer, en distinguant les services exploités aux risques et périls de l'entreprise routière et ceux exécutés par une entreprise pour le compte d'un réseau de chemin de fer d'intérêt général ou d'intérêt local;

e) La liste des lignes ou sections de lignes des ser-

vices libres de transport public automobile des voyageurs quotidiens ou périodiques, maintenus sous certaines conditions d'itinéraires et de tarifs;

f) D'une façon générale, la liste de toutes les modifications et la copie de tous accords intervenus et de tous engagements souscrits en vue de l'établissement du plan de transport;

g) La liste de toutes les entreprises dont le plan de transports ne modifie pas les services;

h) S'il y a lieu, la liste des services routiers auxquels il est impossible d'attribuer un service d'échange;

i) Un tableau récapitulatif montrant comment il a été tenu compte des besoins des usagers (décret du 12 janvier 1939, art. 14, §§ 1, 2 et 3).

Pour la préparation des plans d'organisation des transports :

La Société Nationale des Chemins de Fer français et les réseaux secondaires d'intérêt général désignent au Comité technique départemental celles de leurs lignes ou sections de lignes dont il est reconnu nécessaire de proposer au Ministre la fermeture totale ou partielle au transport des voyageurs, en raison des avantages offerts par d'autres moyens de transport pour assurer la meilleure desserte des agglomérations, compte tenu du trafic et du résultat financier de l'exploitation de ces lignes.

Pour les mêmes motifs, les chemins de fer d'intérêt local et les services publics automobiles exploités en vertu de contrats avec l'Etat, les départements ou les communes et les régies désignent également au Comité technique départemental celles des lignes subventionnées ou non, dont la fermeture totale ou partielle au service des voyageurs est reconnue nécessaire en accord avec l'autorité concédante.

Les transporteurs routiers désignent au Comité

technique départemental ceux de leurs services dont la suppression leur paraît possible, compte tenu des besoins des usagers, et sous réserve de l'attribution de services d'échange dans les conditions fixées à l'art. 17 ci-après.

Si un membre du Comité technique départemental estime injustifié le maintien d'une ligne ou section de ligne dont la suppression n'a pas été proposée en vertu du paragraphe 1 ci-dessus, il peut en proposer la suppression.

Le Comité technique départemental, s'il juge utile de retenir cette suggestion, peut, pour asseoir son opinion, demander aux diverses catégories de transports intéressées tous renseignements qu'il juge nécessaires sur la justification du maintien de cette ligne ou section de ligne (décret du 12 janvier 1939, art. 15).

Art. 16, § 1. — Le plan d'organisation des transports doit être établi en vue de supprimer les doubles emplois onéreux pour les finances publiques et l'économie générale du pays.

Dans ce but, le transport des voyageurs sur celles de leurs lignes ou sections de lignes maintenues ouvertes à ce trafic, par application des dispositions de l'art. 15 ci-dessus, doit être réservé aux chemins de fer d'intérêt général, aux voies ferrées d'intérêt local, aux régies et aux services automobiles qui les exploitent actuellement en vertu de concessions ou contrats passés avec des collectivités.

§ 2. — Toutefois, il peut être dérogé à cette règle dans le cas où la consistance des services automobiles libres, antérieurs à des services contractuels ou à des services en régie, est susceptible, sans augmentation notable, de répondre aux besoins du trafic sur le même parcours.

Pour répondre aux besoins justifiés des usagers, il peut également être dérogé à cette règle :

a) Dans le cas où l'aménagement des services du chemin de fer n'est pas suffisant pour faire face aux nécessités du trafic ou ne sera pas rendu tel dans les conditions précisées lors de l'établissement du plan;

b) Dans le cas où il y a double emploi, mais où le service routier maintenu en parallèle dessert des localités éloignées des points d'arrêt du chemin de fer;

c) Dans le cas où le service routier relie les mêmes centres que le chemin de fer, mais dans un temps plus court ou par un itinéraire notablement plus court.

On doit toutefois rechercher d'abord, avant d'appliquer les dérogations prévues aux alin. a) et b) ci-dessus, si le double emploi ne peut pas être évité par des modifications rationnelles d'itinéraires.

§ 3. — Enfin, des doubles emplois peuvent être prévus dans les plans de transports pour l'exécution de services occasionnels, en accord avec l'exploitant du service normal, toutes les fois que ces services répondent à des besoins réels qui ne seraient pas satisfaits par le service normal et sous réserve de l'application de l'art. 26 (G).

§ 4. — Pour les réseaux d'omnibus automobiles ou de tramways urbains concédés ou en régie, qui desservent par fer ou par route les agglomérations urbaines englobant le territoire de la ville et les ensembles bâtis de la périphérie qui lui font suite sans véritable solution de continuité, les mesures de coordination à intervenir doivent réserver à ces réseaux le trafic local des voyageurs dans l'étendue de ces mêmes agglomérations, sous réserve de l'application du paragraphe 16 de l'art. 26.

L'interdiction, découlant de la réserve ci-dessus, d'effectuer ce trafic local, ne peut motiver l'attribution d'un service d'échange qu'au profit des transporteurs qui, à la date du 21 avril 1934, assuraient ce trafic local sans contrevenir à la réglementation en vigueur.

Les services d'échange à attribuer à ces transporteurs, par application de l'art. 17 du décret, sont pris, à défaut de compensations possibles sur le territoire de la commune, sur l'ensemble du département, à l'exception des réseaux d'omnibus automobiles ou de tramways urbains ci-dessus dénommés. En cas de désaccord au sein du Comité technique départemental sur l'attribution du bénéfice des trois alinéas précédents, il appartient au Ministre des Travaux Publics d'en décider.

Attribution des services d'échange. — Les suppressions des services routiers dont la réalisation est prévue par voie d'échange par l'art. 10 de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938 peuvent donner lieu à l'attribution de services d'échange sous l'une des formes suivantes :

1° En ce qui concerne la Société Nationale des Chemins de Fer français, les transporteurs routiers seront chargés d'assurer le transport des voyageurs :

a) Sur les lignes à faible trafic que l'intérêt général commanderait de fermer à ces transports;

b) Entre les agglomérations principales de lignes ou moyen trafic, quand l'importance des localités intermédiaires et leur éloignement du rail le justifieraient du point de vue des usagers;

2° En ce qui concerne les chemins de fer secondaires d'intérêt général et les voies ferrées d'intérêt local dont les concessions sont exploitées soit par le rail, soit par la route, et en ce qui concerne les régies, les transporteurs routiers seront chargés d'assurer :

a) Les transports de voyageurs sur les lignes dont les Compagnies concessionnaires ou fermières et les régies feront l'abandon;

b) L'exploitation, pour le compte des Compagnies concessionnaires ou fermières et des régies, de cer-

tains des services automobiles qu'elles ont été ou seront autorisées à substituer aux trains.

Pour les services actuellement suspendus sans qu'aucune procédure de déclassement ait été engagée, l'autorité concédante sera appelée à opter entre la suppression définitive de l'exploitation du service des voyageurs ou sa reprise, soit par le rail, soit par la route; en cas de reprise du service de la route, celui-ci, à défaut d'exploitation par le concessionnaire lui-même, pourra être offert comme service de remplacement aux transporteurs routiers dans les conditions envisagées aux *a)* et *b)* ci-dessus.

Des dispositions seront prises, lors de la réalisation de l'accord d'échange, pour sauvegarder les intérêts des agents qui étaient employés par les exploitants de chemin de fer soit pour les services par fer, soit pour les services routiers de remplacement;

3° En ce qui concerne les services publics automobiles exploités en vertu de contrats avec l'Etat, les départements ou les communes, les abandons demandés aux transporteurs libres feront l'objet, entre tous les transporteurs routiers, d'arrangements d'exploitation permettant d'assurer de la manière la plus équitable la répartition des services d'échange;

4° Ces suppressions de services routiers pourront également donner lieu à l'attribution de services d'échange provenant :

Soit de l'exploitation de lignes ou sections de lignes nouvelles autorisées conformément aux dispositions de l'art. 35 de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938;

Soit de l'augmentation des services dont le Comité technique départemental demande le maintien, le rétablissement ou la création, pour répondre à des besoins nouveaux et justifiés des usagers.

§ 2. — Dans la répartition des services d'échange,

il doit être tenu compte, entre autres circonstances, de l'ancienneté relative des services supprimés et de la mesure dans laquelle les services qui ont été régulièrement déclarés ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'engagement de dépense avant le 21 avril 1934 (décret du 12 janvier 1939, art. 17).

Lorsqu'il n'est pas possible d'établir les plans de transport sur la base de la suppression de lignes ou de sections de lignes et de l'attribution de services d'échange, le Comité technique départemental recherche avec les transporteurs intéressés les modifications possibles, compte tenu des besoins des usagers.

Les chemins de fer d'intérêt général peuvent faciliter l'établissement des plans, soit en confiant aux entreprises de chemin de fer d'intérêt local dont les services doivent être supprimés ou réduits, l'exploitation de certaines de leurs lignes à faible trafic dont le remplacement par des services routiers n'est pas prévu. Il est prévu dans ce cas que le service routier de remplacement du chemin de fer d'intérêt local pourra être attribué par priorité à une entreprise routière dont le service aura été supprimé ou modifié au bénéfice du chemin de fer d'intérêt général. C'est là une disposition logique et équitable. Enfin, les chemins de fer d'intérêt général peuvent toujours, dans le but de faciliter l'établissement des plans, subventionner les services routiers substitués par raison d'économie à des services ferroviaires et qui seraient déficitaires.

Cette subvention peut ne pas être immédiate, mais survenir après une exploitation continue d'une année qui démontre que ce service ne peut pas couvrir ses frais normaux une fois effectués tous les aménagements des conditions techniques et commerciales du service compatible avec les besoins du public. Le chemin de fer peut, dans ce cas, être autorisé par le Mi-

nistre des Travaux Publics à couvrir tout ou partie du déficit de la première ou à le subventionner sans attendre l'achèvement de la première année d'exploitation (cf. art. 18 du décret-loi du 12 novembre 1938).

Ils peuvent également, à titre exceptionnel, proposer de modifier certaines demandes de suppressions de doubles emplois jusqu'à ce qu'un service d'échange puisse être confié au transporteur dont le service doit, en principe, être supprimé.

De leur côté, les départements pourront, en cas de difficultés, faciliter l'établissement des plans en consacrant des subventions, soit à l'organisation de services subventionnés, soit à des opérations de résiliation ou de reprises d'entreprises de transports routiers, ces subventions provenant en tout ou en partie des sommes produites par les taxes spéciales dont un quart leur est attribué (cf. art. 62, paragraphe 4, décret-loi du 12 novembre 1938 et art. 18 du décret du 12 janvier 1939). Si un transporteur routier peut faire la preuve que dans la répartition des services établie par le plan, il est traité moins favorablement que les autres entrepreneurs, le Comité technique départemental recherche la possibilité de lui attribuer des services complémentaires prélevés sur l'ensemble des transporteurs (rail-route) de la région.

La suppression d'un service routier pourra avoir lieu, nonobstant le refus du service d'échange, si l'avis du Comité technique départemental et celui du Conseil Supérieur des Transports, s'il lui est fait appel confirment que cet échange est équitable.

Les propositions d'organisation des transporteurs de voyageurs dans le département établies suivant les principes précédemment énoncés par le Comité technique départemental sont transmises au Conseil Général. Celui-ci y apporte les modifications qu'il

juge nécessaires et transmet le dossier à l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

Paragraphe 3. — *L'application du plan.*

Voici le plan établi. Les entreprises de transports vont recevoir dans un délai de deux mois après l'approbation ministérielle, rendant le plan exécutoire, une autorisation pour chacun des services prévus. Cette autorisation sera donnée par le Préfet pour tous les services n'intéressant que le département, sauf pour les services de remplacement des lignes d'intérêt général au profit desquelles le chemin de fer est appelé à prendre un engagement financier et pour les services maintenus en parallèle avec des voies ferrées d'intérêt général. Pour ces derniers services, ainsi que pour ceux intéressant plus d'un département, l'autorisation sera donnée par le Ministre des Travaux Publics.

Cette autorisation sera accompagnée d'un cahier des charges d'un type uniforme arrêté par décret et qui fixe notamment les règles applicables aux horaires, itinéraires, tarifs, aux assurances, à l'acceptation des transports postaux, à l'obligation d'assurer le service et, s'il y a lieu, à l'obligation de transporter (art. 16, paragraphe 1 du décret-loi du 12 novembre 1938).

Chaque autorisation ou cahier des charges indiquera le nom, le siège social, le centre d'exploitation de l'entreprise, le tracé de la ligne, les points d'arrêt obligatoires, la définition et les conditions d'exécution du service, les tarifs applicables, l'organisme d'assurance du transporteur.

L'autorisation comportera l'indication de la durée de validité des services.

L'autorisation ou le cahier des charges visera, le

cas échéant, les accords passés tant en ce qui concerne les horaires que les dispositions tarifaires :

Soit avec le chemin de fer et la poste en cas de service de remplacement;

Soit avec d'autres transporteurs ferroviaires ou routiers exploitant tout ou partie de la même ligne.

Les services occasionnels ne sont pas soumis au cahier des charges visé au présent article. L'autorisation à délivrer pour ces services fixera seulement la région ou les itinéraires où ils peuvent être exécutés, ainsi que le nombre et la capacité des véhicules qui leur sont affectés (décret du 12 janvier 1939, art. 30, paragraphes 3 et 4).

Les entreprises de transports publics automobiles de voyageurs qui exploitent, en vertu d'un contrat passé avec l'Etat, le Département ou une Commune, seront dispensées d'une autorisation expresse et resteront soumises à leur cahier des charges qui devra, toutefois, être modifié et complété, s'il y a lieu.

TARIFS

Chaque entreprise de services réguliers devra, dans les huit jours qui suivront l'intervention de l'arrêté ministériel rendant exécutoire le plan de transports, soumettre pour approbation au Comité technique départemental les tarifs qui doivent figurer dans l'autorisation ou le cahier des charges visés à l'art. 30, compte tenu, le cas échéant, des dispositions de l'art. 26.

Dans les quinze jours qui suivent, le Comité technique départemental doit formuler son avis sur les propositions de l'entreprise.

Les tarifs approuvés deviennent obligatoires dans les quinze jours de la délivrance de l'autorisation.

Après la délivrance de l'autorisation, toutes les mo-

difications de tarifs des services non contractuels devront être soumises au Comité technique départemental. Sauf observations du Comité faites dans les sept jours qui suivent la réception de la demande de modification, et dès expiration de ce délai, ces propositions seront soumises aux formalités d'affichage et d'examen indiquées ci-après.

Les propositions de modification de tarifs seront portées à la connaissance du public au moyen d'affiches apposées pendant huit jours dans les bureaux de l'entreprise ainsi qu'aux points d'arrêt avec correspondants et dans les voitures.

A l'expiration de cette période d'affichage, le Comité technique départemental examinera les réclamations qui lui seront présentées, soit directement, soit par l'intermédiaire du préfet.

A l'expiration d'un délai de quinze jours, les tarifs modifiés entreranno en vigueur, si le Comité n'a pas fait d'opposition.

En cas d'opposition et à défaut d'accord avec l'entreprise sur les modifications à apporter aux tarifs, l'affaire sera portée devant le Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil Supérieur des Transports.

Sauf autorisation spéciale du Conseil Supérieur des Transports, aucune modification du tarif ne pourra intervenir moins de trois mois après la mise en vigueur du tarif en cause.

Par exception aux règles édictées par le présent article, dans le cas de majoration générale ou d'abaissement général des tarifs du chemin de fer, les tarifs minima des services routiers maintenus en parallèle avec le chemin de fer seront augmentés ou abaissés dans la même proportion et en même temps que les tarifs du chemin de fer. Il en sera de même pour les

services de remplacement de trains (décret du 12 janvier 1939, art. 31, paragraphes 1, 2, 3).

C'est là une innovation importante par rapport au décret du 25 février 1938, désormais les tarifs routiers suivront les tarifs de chemin de fer sans délais.

Les entrepreneurs de transports publics sont tenus de transporter dans la limite des places disponibles, indistinctement et notamment sans accorder de tour ou de prix de faveur, tous les voyageurs se trouvant dans les mêmes conditions.

Toute perception relative à un transport de voyageurs donnera lieu, aussitôt après la prise en charge, à la délivrance d'un billet comportant le prix et les indications nécessaires pour contrôler la régularité du tarif appliqué.

Dans le cas où plusieurs services, tant par fer que par route, seront maintenus en parallèle, toutes dispositions devront être prises dans les modalités d'établissement et de délivrance des billets pour permettre le contrôle des clauses tarifaires insérées au plan ou dans les accords (décret du 12 janvier 1939, art. 31, parag. 4 et 5.)

Enfin, pour les services organisés en remplacement des trains, les mutilés de guerre bénéficieront, comme sur le chemin de fer, d'une réduction de 75 %, et non seulement de la réduction de 50 %. De même une réduction de tarifs de plus de 50 % pourra être accordée par le Ministre des Travaux Publics en ce qui concerne les abonnements ouvriers et scolaires.

ITINÉRAIRES

Les plans de transport comportent l'indication des itinéraires des lignes de transports publics automobiles et la nomenclature des voies empruntées.

Les dispositions de l'autorisation délivrée après

l'intervention de l'arrêté ministériel rendant exécutoire le plan de transport ne font pas obstacle aux modifications temporaires ou bien imposées soit pour cas de force majeure, soit par mesure de police.

Elles ne font pas non plus obstacle aux modifications de détail, sans influence sur le trafic de l'entreprise et sur le plan de transports; ces dernières modifications ne pourront, toutefois, être réalisées qu'avec l'approbation du Comité technique départemental et du préfet.

Le Ministre des Travaux Publics statue, après avis du Conseil supérieur des transports, sur toute modification essentielle d'un itinéraire fixé par le plan de transports ainsi que sur les modifications visées à l'alinéa ci-dessus, si, au nom de l'intérêt général, le préfet refuse son approbation aux modifications proposées.

Le Comité technique a la faculté de demander, à toute époque, les modifications de détail qui lui paraissent devoir être apportées aux itinéraires pour mieux satisfaire les usagers, notamment en vue de la desserte des gares de chemin de fer aux heures de correspondance avec certains trains; le tout sous réserve du droit, pour l'entrepreneur, de demander l'application de tarifs nouveaux ou supplémentaires s'il y a lieu.

A défaut d'accord entre le Comité technique et l'entrepreneur, il est statué par le Ministre après avis du Conseil supérieur des transports (décret du 12 janvier 1939, art. 32).

C'est une disposition favorable aux usagers que de leur permettre d'intervenir auprès du Comité technique pour obtenir des aménagements aux services routiers en ce qui concerne les parcours et les correspondances avec les trains.

Pour chaque ligne ou groupe de lignes de transport

public automobile de voyageurs, les plans de transports fixent le nombre minimum de voyageurs que chaque entreprise s'engage à assurer pour chaque journée.

HORAIRES

Chaque entreprise, dans les huit jours qui suivront l'intervention de l'arrêté ministériel rendant exécutoire le plan de transports, soumettra pour approbation ses horaires au Comité technique départemental.

Le Comité délibérera dans les quinze jours sur ces horaires, qui pourront être mis en application dès leur approbation.

Les horaires de chaque voyage sont établis d'après les besoins des populations à desservir, en tenant compte des règlements généraux et locaux sur la circulation, des limitations de vitesse assignées par ces règlements et de toutes les mesures de sécurité motivées par les difficultés de l'itinéraire.

Les entreprises de transport public automobile qui exploitent des services desservant la même relation ou empruntant le même itinéraire doivent se concerter pour décaler leurs horaires lorsque les heures d'arrivée ou de départ ne sont pas commandées par les mêmes circonstances.

Lorsque des services de transport public automobile sont maintenus sur des relations déjà assurées par la voie ferrée ou par des entreprises contractuelles, leurs horaires sont établis en tenant compte des dispositions de l'article 26 (décret du 12 janvier 1939, art. 33, parag. 1 et 2).

Un arrêté du 2 décembre 1938 a fixé comme suit la vitesse des véhicules routiers de poids lourd :

Poids total en charge	Vitesse max.
De 3.001 à 6.500 kilogs.....	65 km.-h.
De 6.501 à 10.000 —	55 —
Plus de 10.000 —	45 —

Les véhicules automobiles dont le gabarit ou dont le chargement mesuré, toutes saillies comprises, dépasse 2 m. 80 de largeur ou 8 m. de longueur ne devront pas dépasser, en ce qui concerne les véhicules servant au transport des voyageurs, 50 kilomètres à l'heure.

Les préfets pourront, dans les cas où les correspondances ferroviaires l'exigeraient impérieusement, autoriser des vitesses supérieures au plus de 10 km.-h. pour les transports de voyageurs.

Les horaires des services de transport public automobile aboutissant à un centre desservi par la voie ferrée doivent y assurer le plus grand nombre de correspondances avec le chemin de fer que permet une exploitation rationnelle des lignes.

Les horaires doivent être régulièrement observés.

Toutes dispositions sont prises par les entrepreneurs pour parer, le cas échéant, dans le plus bref délai, à toute interruption de service que pourraient occasionner le manque de personnel ou la défectuosité du matériel; ils doivent se prémunir de moyens de secours (décret du 12 janvier 1939, art. 33, parag. 3, 4 et 5).

Les modifications d'horaires doivent se faire avec l'accord des autres entreprises intéressées et avec l'approbation du Comité technique départemental et du préfet. Si des modifications peuvent ainsi être proposées par l'entrepreneur, le Comité technique départemental peut également en prendre l'initiative

dans l'intérêt des usagers. Dans les deux hypothèses, en cas de désaccord, c'est le Ministre qui statue.

MATÉRIEL

Aucun véhicule de transport public automobile de voyageurs, y compris les taxis collectifs, ne peut circuler sans porter les marques distinctives fixées par arrêté du Ministre des Travaux Publics en date du 26 novembre 1935 ou les arrêtés subséquents.

D'autre part, le conducteur devra toujours être en possession de l'autorisation de mise en circulation ou de maintien en circulation prévue par l'art. 39 du Code de la route et délivrée sous la forme d'une carte violette sur laquelle seront mentionnées, à leurs dates, les visites techniques du véhicule effectuées par application de l'art. 38 du Code de la route. Un exemplaire du procès-verbal de chaque visite sera adressé au Comité technique départemental.

Si l'état d'entretien du véhicule laisse à désirer, le procès-verbal de visite devra spécifier les déficiences constatées; l'autorisation de circuler prévue par les art. 38 et 39 du Code de la route sera retirée jusqu'à ce qu'il y ait été remédié, sans préjudice des sanctions dont l'entrepreneur pourra être frappé, en exécution des dispositions du titre VI de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938.

Les visites seront renouvelées tous les six mois.

Par exception, pour les véhicules ne circulant dans l'année que pendant une période de sept mois consécutifs, la validité de la visite est étendue à cette période.

Ces visites seront effectuées par des experts, indépendants des transporteurs, désignés par le Préfet avec l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

Les frais de visite seront à la charge de l'entrepreneur (décret du 12 janvier 1939, art. 34, parag. 5).

ASSURANCES

Les entrepreneurs de transports automobiles de voyageurs sont tenus de s'assurer sans limitation contre les risques de responsabilité civile afférents à la circulation des véhicules.

L'assurance est contractée auprès de sociétés d'assurances agréées par le Ministre du Travail.

Le Ministre des Travaux Publics peut, après avis du Conseil supérieur des transports, et d'accord avec le Ministre du Travail, autoriser des entreprises automobiles ou des groupements d'entreprises automobiles de transport public de voyageurs à couvrir eux-mêmes tout ou partie des risques de responsabilité civile afférents à la circulation de leurs véhicules, s'ils fournissent par ailleurs des garanties adéquates.

Le Préfet a le droit de vérifier à toute époque, aussi bien auprès de l'entrepreneur ou des groupements d'entrepreneurs de transports que des sociétés d'assurances qui le garantissent, la teneur et la validité des contrats d'assurances répondant aux prescriptions ci-dessus.

Les entrepreneurs ne doivent exécuter à aucun moment un service de transport public automobile de voyageurs qui ne serait pas garanti dans ces conditions.

Sans préjudice de toutes autres sanctions de droit commun et des sanctions qui seront prononcées en application du titre VI de l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938, le Préfet, après avis du Comité technique départemental, décide l'arrêt des véhicules qui ne seraient pas assurés dans les conditions fixées

au présent article et procède, à l'égard de ces véhicules, au retrait des autorisations de circulation prévues aux art. 38 et 39 du Code de la route (décret du 12 janvier 1939, art. 35).

PERSONNEL

Le personnel de conduite, qui doit offrir toutes les garanties de capacité professionnelle et de moralité, est soumis, avant son entrée en service, à un examen médical professionnel passé par un médecin assermenté.

Cet examen est renouvelé au moins :

Tous les trois ans, pour les conducteurs n'ayant pas atteint quarante-cinq ans;

Tous les deux ans, pour les conducteurs de plus de quarante-cinq ans ou n'ayant pas atteint cinquante ans;

Tous les ans pour les conducteurs de plus de cinquante ans ainsi qu'après toute blessure ou maladie grave.

Les certificats médicaux sont, dans tous les cas, adressés au préfet, qui en tiendra le contrôle.

Le personnel de conduite doit bénéficier des dispositions réglementaires relatives aux conditions de travail, notamment de celles prévues par la loi du 26 juin 1936 et le décret du 27 avril 1937, ou les textes subséquents (décret du 12 janvier 1939, art. 39).

Après la mise en vigueur du plan de transports départemental, les collectivités intéressées peuvent poursuivre la révision ou la résiliation des contrats qui les lient aux entreprises automobiles assurant des services concédés ou subventionnés maintenus au plan et des accords qui les lient, pour l'exécution de ces services, à d'autres collectivités, en raison de

la protection nouvelle accordée à ces entreprises, du fait de la suppression des concurrences inutiles.

A défaut d'entente entre les parties sur les conditions de la revision, la collectivité intéressée adresse une demande en résiliation au Ministre des Travaux Publics, qui la soumet à l'examen de la Commission instituée par l'art. 6 du décret du 23 octobre 1935 relatif aux transports publics d'intérêt local. La Commission, après avoir entendu les parties, présente son avis sur la suite à donner à la demande de résiliation.

La résiliation est prononcée par arrêté du Ministre des Travaux Publics, après avis du Ministre de l'Intérieur.

En cas d'impossibilité d'accord entre les parties sur les conditions de résiliation, celles-ci sont, dans les trois mois à dater de la constatation du désaccord, définitivement réglées par arrêté des Ministres des Travaux Publics, de l'Intérieur et des Finances, après avis de la Commission susvisée.

La procédure prévue à l'alinéa qui précède est ouverte à la demande de la collectivité intéressée, formulée au plus tôt un mois après la notification de l'arrêté prononçant la résiliation. La demande, accompagnée d'une proposition de règlement des conditions de résiliation, est adressée directement au Ministre des Travaux Publics, qui en saisit immédiatement la Commission (décret-loi du 12 novembre 1938, art. 20).

SECTION II :

LA COORDINATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES

L'application des mesures de coordination est ici plus délicate encore qu'en ce qui concerne les trans-

ports de voyageurs. Cela se conçoit aisément. Les services de voyageurs se composent en majeure partie de relations régulières. Du moins ce sont les services réguliers dont la concurrence est à craindre pour le Rail, les services exceptionnels venant répondre à des besoins que le chemin de fer, tout compte fait, est moins apte à satisfaire que l'Automobile qui offre plus de souplesse dans la fréquence des voitures et la fixation des itinéraires. *Au contraire*, les transports de marchandises sont divers de deux façons : par les relations desservies, par la nature des marchandises transportées. Nous avons déjà montré comment, sans une réglementation générale, le Rail se trouvait défavorisé. Sur une relation où les marchandises se présentent en abondance, les transporteurs vont se multiplier. Le chemin de fer gardera au contraire les marchandises à transporter entre les points où n'existent pas des courants de trafic : on lui laisse « les colis de Cancale à Barcelonnette », comme disait M. Dautry, car il est seul à pouvoir, par son réseau organisé dont les ramifications s'étendent sur l'ensemble du pays, satisfaire les besoins généraux de la clientèle, seul à pouvoir vraiment assurer le service public du transport des marchandises. Il faut donc en principe le lui laisser. En principe, car le transporteur routier va, lui, satisfaire des besoins spéciaux (camionnage rural et urbain) et, le cas échéant, seconder le chemin de fer pour assurer des besoins généraux (transports à petite et à grande distance). Mais, dans ce dernier cas, le service routier étant appelé à fournir un service supplétif, il devra être contrôlé d'une manière sérieuse, pour qu'il ne sorte pas de cette attribution. De toute façon, ce service devra être offert au public au même prix que celui du chemin de fer, ce qui aura pour effet de supprimer un avantage des transports routiers sur le rail : pou-

voir offrir des tarifs différenciés suivant la nature du fret, l'itinéraire (sur certaines relations l'existence d'un fret de retour pouvait permettre un abaissement des prix), la fréquence des transports confiés par un même client. Certes, le chemin de fer avait cherché à retenir sa clientèle par la multiplication des tarifs spéciaux, la clause de fidélité au rail et toutes les facilités compatibles avec une bonne exécution du service; mais, soumis à des tarifs homologués, il ne pouvait espérer leur donner la même souplesse qu'un transporteur indépendant.

Cependant, le transporteur automobile peut encore satisfaire des besoins spéciaux à raison de la nature de la marchandise transportée : tels sont les entreprises de déménagements et certains services spéciaux dont l'utilité peut être reconnue par le Ministre des Travaux Publics. A cause de cela, ces services garderont une très grande liberté de mouvement.

Les services de transports de marchandises soumis aux mesures de coordination sont, suivant la nature des besoins satisfaits par eux, organisés suivant deux régimes : la déclaration, la réglementation.

Paragraphe 1. — *Les services soumis à déclaration.*

Comme pour les transports de voyageurs, il y a des transports qui ne subissent pas même cette restriction. Ils sont laissés en dehors des mesures de coordination et font partie de l'interdiction de la création de services nouveaux à laquelle n'échappent pas les services qui doivent être déclarés et dont la détermination va être faite dans ce paragraphe.

Sont ainsi laissés en dehors de la coordination, les transports d'obligeance et d'entraide, les transports des syndicats et coopératives agricoles dans la zone de camionnage rural. Toutefois, pour les syndicats

et les coopératives qui viendraient à se créer, on leur impose certaines autorisations afin d'éviter que, sous couleur de syndicats, des groupements de transporteurs se constituent.

Les services soumis à déclaration sont de trois sortes : les transports privés, les transports de camionnage rural et urbain.

A. — Ce n'est qu'indirectement que les *transports privés* sont soumis à la coordination. On ne les contrôle, à vrai dire, que pour éviter que se dissimulent sous ce nom des entreprises de transports publics.

C'est le décret-loi du 30 octobre 1935 qui, craignant de voir tourner par ce moyen la réglementation des transports publics, a dégagé pour la première fois la nécessité de limiter l'activité des transporteurs privés.

Les mêmes dispositions ont été reprises par les décrets de codification.

La réglementation est d'ailleurs assez libérale.

Elle ne s'applique, d'une part, qu'aux véhicules d'un tonnage important (au moins 12 tonnes) qui sont de ce fait vraiment susceptibles de concurrencer les autres moyens de transport, d'autre part il faut que ces véhicules circulent en dehors de la zone d'exemption qui comprend le département et les départements limitrophes.

Les personnes qui effectuent pour leur propre compte des transports au moyen de tels camions doivent en faire la déclaration au préfet du département dans le délai d'un mois après la mise en service du véhicule. Un récépissé de cette déclaration sera délivré qui devra accompagner le véhicule dans ses déplacements. Le contrôle des déclarations sera fait par le Comité technique départemental (cf. art. 150, 151, 152 du décret du 12 janvier 1939).

Les véhicules circulant en dehors de la zone d'exemption sont en outre soumis à autorisation. Celle-ci est de plein droit s'il s'agit d'un véhicule existant au 15 novembre 1938 ou d'un véhicule destiné à en remplacer un remplissant les conditions précédentes et retiré définitivement de la circulation. Dans d'autres cas, l'autorisation ne pourra être délivrée par le Ministre des Travaux Publics que s'il n'existe aucun transport public ferroviaire ou routier susceptible d'assurer le transport dans les conditions techniques désirables (cf. art. 47 du décret-loi du 12 novembre 1938).

Il y a dans cette réglementation un désir très net de restreindre pour l'avenir les transports privés et de diriger vers les transports publics tous les transports d'une certaine importance.

B. — Les transports routiers de *camionnage rural* sont également soumis à simple déclaration.

Quels sont les caractères que doit présenter une entreprise de transport pour entrer dans cette catégorie? Ce sont les transports :

1° qui sont effectués pour des tiers par des personnes physiques ou morales dont le centre d'exploitation se trouve dans une commune rurale et qui n'effectuent des transports publics que comme accessoire de leur activité principale;

2° le poids du véhicule ne doit pas dépasser 10 tonnes, ce chiffre s'entendant pour le poids total maximum en ordre de marche du camion ou du véhicule tracteur et de la ou des remorques qui lui sont accouplées; dans la réglementation précédente du décret-loi du 31 août 1937 et du décret du 12 octobre 1938, le tonnage des véhicules ne devait pas dépasser 3 t. 5 de charge utile. Maintenant on tend à substituer à la charge utile le poids total, seule caractéristique

au point de vue fiscal. Le poids de 10 tonnes spécifié ici correspond à 5 t. 5 environ de charge utile, les nouvelles dispositions correspondent donc à une atténuation de la réglementation.

3° Les transports doivent être effectués à l'intérieur de la zone constituée par le canton du centre d'exploitation et les cantons limitrophes et avoir pour origine ou pour destination une commune rurale. Cette zone est dite « zone de camionnage rural ».

Pourront sortir de la zone ainsi définie, sans cesser d'être considérés comme des transports de camionnage rural, les transports de voisinage répondant aux conditions des alinéas 1 et 2 ci-dessus et effectués :

a) Entre une commune rurale et la ou les gares qui la desservent normalement;

b) A destination ou en provenance des foires et marchés, des sièges ou magasins de coopératives et syndicats agricoles, et des usines de transformation de produits agricoles, qui constituent des centres normaux d'approvisionnement ou de vente pour une commune rurale de la zone.

Est considérée comme commune rurale toute commune dont la population agglomérée au chef-lieu ne dépasse pas 2.000 habitants ou qui, dépassant ce chiffre, ont un caractère nettement rural reconnu par le Ministre des Travaux Publics. Enfin le Ministre peut assimiler aux communes rurales les écarts ruraux de certaines communes urbaines.

Toutefois, les transports de camionnage rural définis ci-dessus ne devront pas, quand il s'agira de transports massifs, c'est-à-dire lorsqu'il y aura répétition de transports de masses sur la même relation, créer de concurrence nouvelle aux transporteurs ferroviaires et routiers existants au 21 avril 1934 et assurant normalement et de façon suffisante de tels transports (décret du 12 janvier 1939, art. 58).

C. — Les transports de *camionnage urbain* sont soumis au même régime. Ce sont les transports routiers dont les points de chargement et de déchargement sont tous deux compris à l'intérieur d'une zone définie ainsi qu'il suit :

Si la population agglomérée au chef-lieu est inférieure à 50.000 habitants, la zone de camionnage urbain comprend le territoire de la commune et des communes limitrophes.

Toutefois, si une commune voisine, sans être limitrophe, a des limites très proches et si, par sa configuration, elle se trouve dans le rayon moyen des communes limitrophes, elle peut être assimilée à celles-ci par décision du Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil supérieur des transports (décret du 12 janvier 1939, art. 63, parag. 2).

Si la population agglomérée au chef-lieu est égale ou supérieure à 50.000 habitants, la zone de camionnage urbain est fixée par arrêté du Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil supérieur des transports, sur proposition du Comité technique départemental (décret du 12 janvier 1939, art. 63, parag. 3). La zone de camionnage de Paris a été fixée par le décret du 12 janvier 1939, celles des grandes villes sont fixées sur la proposition du Comité technique départemental d'une manière assez libérale.

La nouvelle réglementation du camionnage urbain modifie sensiblement la réglementation antérieure, notamment celle du décret du 21 août 1938 annoncée par le décret-loi du 31 août 1937. Ce décret avait prévu le régime de l'autorisation et la délivrance de cartes aux camionneurs urbains. A ce régime le décret-loi du 12 novembre 1938 substitue celui de la simple déclaration; c'est pour éviter de créer une sorte de monopole commercial non justifié par la protection à apporter à d'autres modes de transports

que l'on a adopté un régime plus libéral. N'importe qui peut à l'avenir s'installer comme camionneur urbain sans limitation de tonnage ni autre formalité qu'une déclaration. C'est donc le régime le plus libéral de tous les transports.

Paragraphe 2. — *Les transports réglementés.*

Ces transports sont de deux sortes : les transports de marchandises à petite distance, les transports à grande distance. D'une catégorie à l'autre le contrôle devient plus sévère, les règles plus strictes. Cela est logique. C'est sur les grandes distances que la concurrence de la route au rail est le plus à craindre en même temps qu'elle se justifie moins bien (cf. sur ce point les explications données I^{re} partie, chap. 3).

A) *Les transports à petite distance.*

Nous sommes ici encore dans une catégorie de transports à laquelle une zone est départie. Cette zone, c'est le département et les départements limitrophes (la Seine et la Seine-et-Oise étant ici considérées comme un seul département). Les transports de marchandises s'effectuant dans cette zone sont soumis à des mesures de contingentement. Ce contingentement peut porter sur le tonnage des véhicules en service, d'une part, sur leur champ d'activité, d'autre part. Par contre, ces mesures ne peuvent porter, en règle générale, sur la nature du trafic. Il est établi sur la base de l'activité antérieure au 21 avril 1934. L'expression « sur la base », que l'on trouve dans l'art. 24 du décret-loi du 12 novembre 1938, permet une interprétation libérale. Il ne faut pas entendre strictement que le transporteur routier ne peut pas avoir une activité autre que celle qu'il avait au 21 avril 1934. A l'intérieur de la zone de petite dis-

tance définie plus haut le transporteur est libre. Il peut choisir son itinéraire, son tarif et ses marchandises à condition de ne créer aucune concurrence nouvelle au chemin de fer et de lui laisser effectuer les transports massifs (art. 24 du décret-loi du 12 novembre 1938).

FEUILLE DE ROUTE

Pour assurer le respect de ces prescriptions, des autorisations seront délivrées par le Préfet sur l'avis conforme du Comité technique départemental (art. 67 du décret du 12 janvier 1939). En outre, lorsque le véhicule sortira de son département d'exploitation, le transporteur devra établir une feuille de route qui sera extraite d'un carnet à souches visé par le Comité technique départemental. Cette même formalité devra être remplie pour tout transport effectué entre les localités desservies par le chemin de fer lorsque ce transport n'a pas lieu sur les relations où l'activité du transporteur s'effectuait avant le 21 avril 1934 (art. 70 du décret du 12 janvier 1939).

REGISTRE

Les entreprises visées par le présent titre devront tenir un registre de toutes les expéditions dont elles assurent le transport, soit à une distance de plus de 100 kilomètres décomptés par la route, soit entre des localités desservies par le chemin de fer lorsque ce transport déborde les zones et relations figurant sur la carte provisoire délivrée par application du décret du 13 juillet 1935 et répétées sur la carte délivrée par application du présent décret.

Les indications portées sur ce registre comporteront pour chaque transport :

La date du transport;

Le point d'expédition et le point de destination;

La nature et le poids des marchandises transportées;

Le nom et l'adresse de l'expéditeur;

Le nom et l'adresse du destinataire.

Ce registre devra être présenté à toute réquisition des agents ayant qualité pour constater les infractions aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la coordination des transports ferroviaires et routiers.

Il sera conservé à la disposition desdits agents pendant un délai de deux ans au moins après sa clôture.

En outre, dans le courant du mois de janvier, chaque entreprise devra adresser au Comité technique départemental et à l'association professionnelle visée à l'art. 72 ci-dessous, un relevé indiquant, pour chacune des relations portant sur des parcours supérieurs à 100 kilomètres sur lesquelles elle aura transporté au total plus de 100 tonnes de marchandises dans l'année précédente :

Le point de départ et le point de destination;

La nature des marchandises transportées;

Le tonnage total (décret du 12 janvier 1939, art. 71).

La feuille de route et le registre des expéditions ont pour but de permettre le contrôle des deux conditions mises à l'exécution des transports routiers à petite distance : 1° non concurrence nouvelle au chemin de fer; 2° clause de préférence réservée au chemin de fer pour les transports massifs. Pour faire respecter ces deux conditions, il existe encore un moyen. C'est l'interdiction, à la requête de la S.N.C.F. ou même d'office par l'intermédiaire du Comité technique départemental, de certaines activités de ces entreprises (art. 73 du décret du 12 janvier 1939).

B) *Les transports à grande distance.*

On retrouve les mêmes principes de la réglementation que pour les transports et pour ceux à petite distance : mesures de contingentement sur la base de l'activité réelle au 21 avril 1934.

Mais, à la différence du régime des transports à petite distance, le contingentement peut porter non seulement sur le tonnage et le nombre de véhicules, mais sur le tonnage km., les relations, la nature des marchandises.

Les véhicules affectés à des transports à grande distance ne peuvent circuler qu'avec une autorisation du Ministre des Travaux Publics. Ces autorisations ont une durée limitée et une certaine précarité établie en vue d'une organisation rationnelle possible avant la date limite de l'ensemble des transports à grande distance (cf. sur ce point nos explications, II^e partie, chap. 4, et l'art. 29 du décret-loi du 12 novembre 1938, annexe A).

Les indications des cartes provisoires seront rectifiées s'il est établi par le Comité technique départemental qu'elles ne correspondent pas à l'activité du titulaire au 21 avril 1934, déterminée par les catégories de transports effectués, la nature des marchandises transportées, les relations ou zones desservies.

Ne seront pas considérés comme services nouveaux, créés en infraction aux dispositions législatives et réglementaires sur la coordination, ceux que le transporteur établira avoir dû substituer, depuis le 21 avril 1934, à des services abandonnés en suite des mesures tarifaires prises par le chemin de fer pour des motifs de concurrence, sous réserve que l'exécution des services nouveaux substitués aux services abandonnés ne soit pas l'occasion d'un accroissement important de l'activité de l'entreprise.

Les cartes dont le libellé comportera, par appli-

cation des dispositions du présent paragraphe, des modifications au libellé des cartes provisoires, seront délivrées par le Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil supérieur des transports.

TRANSPORTS EXCEPTIONNELS

Toute entreprise titulaire de cartes de transports à grande distance aura la faculté d'effectuer des transports exceptionnels, c'est-à-dire sortant du cadre fixé par le libellé de ses cartes de transport, s'il est établi que ce libellé ne couvre pas la totalité des transports effectués par cette entreprise au cours de l'année de référence qui a servi à établir ces cartes.

Le nombre des transports exceptionnels qu'une entreprise pourra effectuer avec l'ensemble des véhicules de son parc sera égal au nombre de voyages ne rentrant pas dans le cadre du libellé des cartes, qui auront été effectués par ces véhicules pendant l'année de référence. Ce nombre sera fixé par le Comité technique départemental, qui le notifiera au transporteur et au groupement professionnel visé au chap. III du présent titre, aux fins de contrôle.

Chaque transport exceptionnel doit être signalé au Comité technique départemental qui a délivré la carte du véhicule effectuant le transport et au groupement professionnel du département, avant le départ du véhicule.

Le conducteur du véhicule devra être en possession d'un double de cet avis (décret du 12 janvier 1939, art. 75, parag. 4 et 5).

Cette faculté n'est retenue qu'en faveur des transporteurs à grande distance. Ces transports ont un caractère de faible fréquence, c'est pourquoi le nombre de ces transports pouvant être effectué en une année est limité à un maximum. L'entreprise de

transports à grande distance deviendra spécialisée dans les transports exceptionnels.

Lorsqu'un transporteur à grande distance demande à modifier son activité par suite, par exemple, de disparition de trafic, il peut être fait droit à sa demande à certaines conditions. 1° Elle doit recevoir l'acceptation du groupement professionnel intéressé et du chemin de fer; 2° Le transporteur doit prendre l'engagement de limiter son activité globale en tonnes km.; en cas de dépassement de tonnage, des redevances sont dues au chemin de fer; toutefois, ce tonnage peut être reporté d'une année sur l'autre (art. 76 du décret du 12 janvier 1939).

TARIFS

Les tarifs généraux des entreprises de transports routiers à grande distance seront, en principe, égaux à ceux du chemin de fer. Cependant, des tarifs spéciaux sont possibles toutes les fois que le chemin de fer en possède également. C'est le cas général. La parité des prix jouera le plus souvent en faveur des transporteurs routiers puisque la distance de taxation à retenir est la distance la plus courte et c'est, en général, la distance routière, et qu'en principe le chemin de fer fait payer en plus, à égalité de service rendu, les frais d'enlèvement ou de livraison à domicile (factage ou camionnage, selon le cas).

Le barème des tarifs spéciaux sera proposé à l'approbation du Ministre des Travaux Publics par les groupements professionnels.

Sous certaines conditions, des ententes tarifaires pourront être conclues entre la S.N.C.F. ou, le cas échéant, des réseaux de chemin de fer d'intérêt local et les Commissions régionales des groupements professionnels.

CONCLUSION

Résultats et perspectives de la politique de coordination

Le but de la coordination fut la suppression du déficit des chemins de fer. Il le reste encore, même si l'on met en avant le souci d'économiser les richesses nationales en raison de la communauté d'intérêt de la Nation et de la S.N.C.F. L'ensemble des services de transports doit couvrir les besoins de la collectivité nationale. Il ne doit pas lui imposer une charge à la longue insupportable. Les mesures de coordination que nous avons envisagées tendent à réduire cette charge. Nous avons vu les moyens employés. On peut dire qu'ils appliquent, avec une certaine atténuation, *le principe du transporteur unique pour une catégorie de transports déterminée*. En considération de ses capacités particulières des moyens de transports, chacun se voit allouer un domaine propre. Au chemin de fer sont réservés, en principe, les grandes distances et les transports de masses. Aux transports routiers, le camionnage de porte à porte sur distance courte, l'apport et l'enlèvement à la gare des marchandises intéressant la zone voisine du chemin de fer et certains services exceptionnels ou spéciaux.

Le respect des situations acquises ne permettait pas l'application intégrale du principe. Certains doubles emplois subsistent ou subsistaient jusqu'aux suppres-

sions imposées par le manque d'essence. Pratiquement, la création de services de remplacement et l'interdiction de créer des services nouveaux peuvent être considérées comme résultats satisfaisants. Les lignes de chemins de fer d'intérêt général et celles d'intérêt local dont le trafic est insuffisant seront fermées au trafic ferroviaire. Les services de trains ainsi supprimés seront remplacés par des services routiers, suivant le plan établi par le C.T.D. et le Conseil général, sous le contrôle du Conseil Supérieur des Transports et sous l'autorité du M. T. P.

Examinons maintenant les résultats acquis. Au mois de juillet 1938, 20 plans départementaux étaient approuvés par le C.S.T. Au mois de mars 1939, sur 86 plans présentés, 53 furent approuvés par le C.S.T., dont 36 furent totalement appliqués, 13 partiellement et 12 jugés insuffisants.

A la même date, 5.320 km. de voies ferrées étaient totalement fermés au trafic voyageurs et 2.550 partiellement, soit un total de 7.870 km., les prévisions de fermeture nouvelle pour l'année 1939 portant sur 1.628 km.

Essayons de chiffrer l'économie réalisée par une telle suppression. Soit un train léger effectuant quatre aller-retour sur un même kilomètre de ligne; les dépenses de traction sont de 15 francs au kilomètre, la dépense annuelle sera donc de $15 \times 8 \times 365 = 43.800$ fr. pour un kilomètre de ligne.

Soit le même parcours effectué en six aller et retour par un autobus de 30 places, dont la dépense-km. est de 4 francs, la dépense annuelle sera de $4 \times 12 \times 365 = 17.500$ francs. L'autobus réalisant six fois le parcours aller et retour est supposé avoir une capacité suffisante pour pourvoir aux besoins du public. Dans ce cas, l'économie de traction est de 26.300 francs par km.; l'économie pour l'entretien de

la voie est de 8.000 francs par km., la voie restant suffisamment entretenue pour permettre le passage d'un train de marchandises; l'économie du service d'exploitation du service d'exploitation de 4.000 francs par km. et par an, soit au total 38.000 francs par km.

On a songé au remplacement de services de trains par des services d'autorails. Ces voitures présentent évidemment des avantages, mais leur prix d'achat et d'entretien est élevé, leur prix de revient-km, est environ double de celui des autobus (entre 7 fr. 47 et 8 fr. 47 par km.).

Dans quelles conditions procède-t-on à la suppression des trains? On procède à un comptage, autrement dit, on détermine le nombre de voyageurs en hiver, en été et les jours de pointe, c'est-à-dire les jours de fête, de foire ou de marché. On se rend compte ainsi de l'intérêt que peut présenter le maintien des trains de voyageurs. Répondant à une interpellation au Sénat, M. de Monzie (*J. O.* du 1^{er} mars 1939) prend comme exemple les opérations faites en mai 1938 lorsqu'on a envisagé la suppression des trains de St-Hilaire-du-Harcouët à Vire et de St-Hilaire-du-Harcouët à Fougères. « On a fait des comptages, dont le plus favorable aboutit à un maximum de voyageurs de 15. »

Mais, s'il est très bien de réduire ou de tenter de réduire par ces mesures le déficit considérable des chemins de fer en troublant les commodités et les habitudes du public, encore ne faut-il pas que la charge soit seulement déplacée et que le déficit grève des transports routiers. C'est pourquoi, afin de laisser vivre et prospérer les transporteurs routiers, on a laissé la liberté presque totale à un certain nombre d'activités qui ne concurrencent pas le chemin de fer dans sa spécialité : les grandes distances et les transports massifs. C'est la raison du régime libéral accordé

aux camionneurs urbains et ruraux et du régime semi-libéral fait aux transports à petites distances. La réglementation leur est imposée seulement pour éviter qu'ils ne sortent du domaine de leur activité pour accomplir d'autres transports. Enfin, les transporteurs routiers trouvent une occupation nouvelle dans le fait d'assurer les services de remplacement du Rail.

Ce système de partage du trafic, les mesures de coordination actuelle ne le réalisent pas entièrement. Particulièrement en ce qui concerne les transports routiers à grande distance et leur coordination avec le chemin de fer, de nouvelles mesures devront être prises. Elles suivront l'exécution de l'organisation professionnelle. On trouve les principes et la procédure de cette organisation rationnelle des transports de marchandises dans les art. 29 et 30 du décret-loi du 12 novembre 1938 :

ART. 29. — Après la constitution des groupements professionnels visés à l'art. 28 ci-dessus, ou en tout cas à partir du 1^{er} janvier 1940, le Ministre des Travaux Publics doit rechercher les bases d'une organisation rationnelle des transports publics de marchandises à grande distance, évitant les doubles emplois onéreux et permettant d'exécuter les transports dans les conditions les meilleures pour l'économie générale.

Cette organisation doit substituer aux concurrences résultant de ces doubles emplois, une collaboration entre transporteurs ferroviaires et routiers reposant notamment sur une préférence réservée :

a) Aux chemins de fer, pour les transports à grande distance et les transports massifs à toute distance;

b) A la route, pour les services de ramassage et de distribution autour des gares importantes, même sur des parcours parallèles au chemin de fer et pour l'exécution du service sur les lignes de chemins de

fer à très faible trafic, dont la suppression peut être prononcée sans inconvénient grave.

ART. 30, § 1. — En vue de réaliser l'organisation prévue à l'article précédent, les entreprises ferroviaires et les groupements professionnels de transporteurs routiers à grande distance proposent, séparément ou de concert, au Ministre des Travaux Publics :

a) De supprimer certaines lignes de chemin de fer d'intérêt général à très faible trafic et d'attribuer aux entreprises dont les services à grande distance seraient supprimés, des services de remplacement;

b) De transformer l'organisation de certains services routiers à grande distance faisant concurrence au chemin de fer, afin de permettre, par des mesures techniques et tarifaires appropriées, le retour du trafic au rail, l'entreprise n'assurant plus par la route que les opérations de ramassage et de distribution des marchandises.

Les mêmes principes étaient déjà exprimés dans le décret-loi du 31 août 1937. La réglementation nouvelle n'a fait que les reprendre pour les confirmer et les préciser. L'organisation est complète, elle ne supporte pas de dissidents.

Les transporteurs routiers à grande distance, qui n'acceptent pas la nouvelle organisation approuvée par le Ministre des Travaux Publics, après avis conforme du Conseil Supérieur des Transports, perdent, en ce qui concerne la grande distance, le droit de renouveler leur matériel et leur service est totalement arrêté dans un délai qui est fixé par décret. (Art. 31, décret-loi du 12-11-38.)

Nous avons écrit plus haut que le but de la coordination était la suppression du déficit et nous avons décrit les moyens techniques employés. Cette évolu-

tion s'est accomplie dans un état d'esprit tout à fait nouveau. Il ne s'agit plus d'intégrer dans le cadre économique actuel de notre société un mode de gestion nouveau. Un pas important est fait vers une organisation nouvelle : l'organisation corporative. Le système de l'économie libérale présentait, à un moment de l'évolution de la société, un caractère nécessaire : la théorie soutenait le fait. Aujourd'hui, seule la théorie reste pour défendre le système libéral. Depuis assez longtemps déjà, les faits le contredisent. L'intervention de l'Etat s'est faite de plus en plus ample depuis le début du siècle sous la pression des idées sociales nouvelles et des nécessités économiques. Or, devant une telle emprise de l'autorité publique, une seule limite, une seule défense sont possibles : l'organisation professionnelle. Cette organisation apporte à la fois un tempérament et un concours à la direction économique de l'Etat. Elle a ses inconvénients : un jour prochain, en des circonstances nouvelles, la liberté du commerce et de l'industrie reprendra peut-être, avec tous ses avantages, tous ses droits.

La réglementation française met encore en œuvre un autre principe : celui de l'égalité tarifaire. Il se présente comme le complément nécessaire à la pratique des partages de trafic. C'est cette idée que M. de Monzie défendait avant d'être Ministre et qu'il a appliquée dans la codification des mesures de coordination. Il s'exprime ainsi :

« La coordination exige la parité tarifaire. Hors de là, tout n'est que truquage et précarité. » Cette formule se heurtait au vieux préjugé de l'économie libérale que traduisait l'adage usagé : « La concurrence est l'âme du commerce. » Il nous plaît de constater que cet adage n'a plus cours, même en pays anglo-saxon où l'idéal mercantile connut naguère son plus parfait accomplissement. Voici, en effet, qu'en Angle-

terre la Fédération Routière envisage d'établir la coordination de ses transports à la faveur de cette même égalité tarifaire dont notre décret du 12 novembre 1938 a fait la clef de voûte du système français.

Ainsi voyons-nous apparaître, en faveur de la S.N.C.F., organisation étatique assez poussée, une Fédération des Transporteurs Routiers. La discipline que cette Association imposera à ses membres facilitera le contrôle de l'Etat, mais la profession gardera ses traditions commerciales et, dans les limites fixées à son activité, une pleine liberté. Formule souple et progressive qui s'adaptera avec facilité à des besoins exceptionnels et qui n'alourdira pas l'organisation administrative française d'un rouage nouveau. Il y aura également lieu d'examiner si la nécessité s'impose de conserver encore la cristallisation de la profession qui est la règle depuis le décret de 1934 ou s'il sera possible de lui permettre une certaine extension dans le cadre de la profession organisée.

Que la coordination du Rail et de la Route ne soit plus seulement un moyen d'assainir le budget des chemins de fer en réglementant la concurrence des transports routiers, que la coordination devienne le moyen de répartir les transports suivant la destination et la conformation de chacun d'eux, de 1934 à 1938, le chemin parcouru dans ce sens est déjà considérable. L'idée de la répartition rationnelle du trafic entre les divers modes de transport s'impose de plus en plus. Les art. 29, 30, 31 du décret-loi du 12 novembre 1938 s'en inspirent visiblement.

On a admis la possibilité pour la S.N.C.F. d'accorder une subvention aux transporteurs routiers pour leur faciliter l'acquisition d'un matériel nouveau apte à assurer des transports combinés par rail et par route. Il y a là un effort intéressant vers la sup-

pression du transbordement des marchandises, opération toujours coûteuse et parfois délicate.

Les solutions qui ont déjà été présentées permettent d'espérer la fermeture totale de certaines lignes sans entraîner, de ce fait, des pertes de trafic pour le rail qui est parvenu à desservir les usagers avec le minimum de frais.

On retrouve le même désir d'organisation rationnelle dans les projets de création éventuelle d'organismes régionaux, aux lieu et place des organismes départementaux. C'est évidemment dans le cadre naturel de la région économique que les transports doivent être répartis et non dans le cadre administratif du département.

Il faut se féliciter de voir la réglementation française élargir ainsi ses vues et passer de la conception étroite : assurer l'équilibre budgétaire du chemin de fer à une conception plus large : organiser les transports au service de la Nation.

Les décrets des 12 novembre 1938 et 12 janvier 1939 marquent une étape d'organisation, une étape dans laquelle ce progrès ne s'immobilisera point, mais d'où peut partir ou non l'effort au bénéfice de l'économie nationale.

Les événements actuels modifient tous les jours les données du problème que nous avons étudié. Certaines de nos affirmations s'en trouveront, évidemment, affectées; il est bien certain, notamment, que l'insuffisance des matières premières : charbon et produits lubrifiants pour les machines, carburants divers pour les moteurs de la route, aura pour effet de supprimer certaines facilités, doubles emplois, d'aggraver certaines insuffisances et de ramener tous transports, toutes dessertes, soit au minimum absolu de dépenses, soit au minimum de parcours reconnu comme absolument indispensable. On pourra même combiner,

lorsqu'un avantage apparaîtra, l'utilisation du rail et de la route pour un même service quotidien, par exemple aller par le fer et retour par la route, ce qui représente bien le maximum de coordination.

Ce qui importe avant tout, c'est d'obtenir les moyens de réaliser un service, en utilisant au mieux les ressources de toute sorte, les questions de prix n'ayant plus qu'une importance secondaire. C'est toujours coordonner, mais sur des bases et pour un but différents.

Vu :

Pour le Doyen,
l'Assesseur :
Gilbert GIDEL.

Vu :

Le Président de la Thèse :
J. BARTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
G. ROUSSY.

Nota. — Cette étude correspond à la situation des chemins de fer avant les événements de juin 1940.

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Colson.* — Cours d'économie politique (1929).
Jéze. — Les contrats administratifs (1927).
Josserand. — Les transports (1926).
Noël. — Les chemins de fer en France et à l'Etranger.
Thévenez, d'Hérouville, Bleys. — Législation des chemins de fer.

B. — OUVRAGES SPÉCIAUX

- Anonyme. — Le problème des transports (Centre polytechnicien d'études économiques).
Antonini (J.). — Le rail, la route et l'eau.
Godfernaux. — Les grands réseaux de chemin de fer français (1932-33-34).
Harcavi (G.). — Un aspect du problème ferroviaire français (1939).
Josserand. — L'évolution ascendante du problème des transports aux XIX^e et XX^e siècles (1938).
Laubadère (De). — L'Automobile et l'usage des voies publiques.
La Rochefoucauld. — La coordination des transports (1934).
Milhaud. — Le rachat des chemins de fer.
Pouppy (B.) et Pain (J.). — Le nouveau régime des chemins de fer français et la coordination des transports (1938).
Rulot et Sadot. — Le rail et la route.
Wolh et Albitreccia. — Le rail et la route, problème mondial.

C. — THÈSES

- Bossinnet*. — Les grands réseaux d'intérêt général depuis la guerre : la S. N. C. F. Préface de Germain-Martin (Paris 1938).
- Benoît*. — La coordination rail-route (1939).
- Chavane* (L.). — La coordination des transports (Paris 1936).
- Clanche*. — La réorganisation des chemins de fer (Toulouse 1933).
- Saladin* (G.). — Répercussions économiques des mesures de coordination des transports (Paris 1937).

D. — COURS, COMMUNICATIONS, CONFÉRENCES
RAPPORTS

- Aspects pratiques du problème route et rail. (Chambre de Commerce internationale 1935.)
- Boulloche* (J.). — La route (1934).
- Chautemps* (C.). — Rapport sur l'évolution des chemins de fer (1935).
- Chauchat* (S.). — Communication sur le rail et la route à la Société des ingénieurs civils (1933).
- Dupuis* (M.-D.). — Communication sur le rail et la route à la Société des ingénieurs civils (1933).
- Lourdain*. — Communication sur le rail et la route à la Société des ingénieurs civils (1933).
- Mariage* (A.). — Communication sur le rail et la route à la Société des ingénieurs civils (1933).
- Dautry*. — Regards sur les transports. Conférence 1932.
— Le rail, la route et l'eau. Conférence 1935.
— Cours à l'Ecole des Sciences Politiques 1938-39.
- Gardey*. — Rapport sur le budget des chemins de fer (1938).
- Frot*. — Rapport sur le budget des chemins de fer (1938).
- Josse*. — Cours aux Sciences Politiques (1937-38).
— Rapport au Conseil national économique.
- Laroque* (P.). — Rapport au Conseil national économique.
- Mestre* (A.). — Cours à la Faculté de droit (1939-40).
- Peschaud* (M.). — La question du rail et de la route en France (1933).
— La restauration des chemins de fer français (1934).
— La coordination des transports par fer et par route et la jurisprudence.
- Pomaret*. — Rapports sur les budgets de chemins de fer (1937-38).

- Roy.* — Rapport sur l'évolution des chemins de fer (1935).
X. — Les transports au service, non à la charge de la nation (Fédération nationale de l'automobile, 1933).

E. — REVUES, JOURNAUX, PÉRIODIQUES

- Annales du droit et des sciences sociales (1935, n° 5).
Journal officiel. — Documents parlementaires.
Revue de Science et Législation financière (1939).
Revue d'Economie politique (1938).
Revue politique et parlementaire.
Revue des Deux Mondes (février 1938).
Revue Générale des chemins de fer.
Revue France-Transports.
Revue l'Etat moderne (n° 4, 1938).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

<i>Position du problème. — But et plan de l'étude..</i>	7
---	---

PREMIERE PARTIE

<i>Justification de l'intervention des pouvoirs publics</i>	13
---	----

CHAPITRE PREMIER

Les rapports de la puissance publique et des transports	15
---	----

CHAPITRE II

L'importance matérielle de l'industrie des transports.	20
--	----

CHAPITRE III

La charge des transports	24
1) La politique des anciennes Compagnies.	24
2) Le déficit des chemins de fer	28
3) La responsabilité gouvernementale	33
4) La charge des transports routiers	35

CHAPITRE IV

Liberté ou réglementation	37
-------------------------------------	----

CONCLUSION

Principes généraux de la coordination	44
---	----

DEUXIEME PARTIE

<i>Modalités de l'intervention</i>	47
--	----

CHAPITRE PREMIER

La réforme du régime des chemins de fer en 1937 : la S.N.C.F.	49
<i>Section I.</i> — Les problèmes à résoudre	50
Paragraphe 1. — Problème politique et technique de l'organisation du service ..	50
Paragraphe 2. — Problème juridique du respect des contrats existants	53
<i>Section II.</i> — Les principes de la réforme	59
Paragraphe 1. — Unification du réseau	59
Paragraphe 2. — La Société Nationale	61
Paragraphe 3. — Equilibre financier de l'exploitation.	64
<i>Section III.</i> — La structure juridique de la Société nouvelle	73
Paragraphe 1. — La situation des anciennes Compagnies et de leurs actionnaires	74
Paragraphe 2. — L'organisation de la Société Nationale.	80
a) Capital social	81
b) Organisation administrative	83

CHAPITRE II

L'organisation des transports routiers	91
<i>Section I.</i> — Les Comités techniques départementaux.	94
Paragraphe 1. — Composition du Comité..	94
Paragraphe 2. — Désignation des délégués.	96
Paragraphe 3. — Attributions générales ...	99

DE COORDINATION DU RAIL ET DE LA ROUTE	175
--	-----

<i>Section II.</i> — Le Conseil Supérieur des Transports.	102
---	-----

<i>Section III.</i> — Les groupements professionnels et les cahiers des charges-types	104
---	-----

<i>Section IV.</i> — L'interdiction de créer des services nouveaux	110
--	-----

CHAPITRE III

Les mesures de coordination	121
---------------------------------------	-----

<i>Section I.</i> — La coordination des transports de voyageurs	121
---	-----

Paragraphe 1. — Les transports de voyageurs soumis aux mesures de coordination	124
--	-----

Paragraphe 2. — Les plans de transport..	127
--	-----

Paragraphe 3. — Application du plan	136
--	-----

<i>Section II.</i> — La coordination des transports de marchandises.	146
--	-----

Paragraphe 1. — Services soumis à déclaration.	148
--	-----

Paragraphe 2. — Les transports réglementés.	153
---	-----

a) Les transports à petites distance ...	153
--	-----

b) Les transports à grandes distance...	156
---	-----

CONCLUSION

Les résultats et les perspectives de la politique des transports	159
--	-----

<i>Bibliographie</i>	169
--------------------------------	-----

